



La Philanthropie à la Française



Rapport remis au Premier Ministre

Février 2020

établi par

Sarah EL HAÏRY
députée de Loire-Atlantique

Naïma Moutchou
députée du Val d'Oise

Avec la collaboration de Fatine Jabre (Chargée de mission), le support de Morgane Bigot de Morogues (Fonctionnaire détachée de la Direction de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative) et les relectures de Florence Daubrée (Juriste) et Maître Wilfried Meynet (Avocat)

Synthèse

A l'été 2019, le Premier Ministre a mandaté les députées Sarah El Haïry et Naïma Moutchou pour une mission sur l'évolution du cadre de la philanthropie¹ (Cf. Annexe 1). Cette dernière est ainsi approchée pour la première fois comme un sujet de potentielle politique publique à part entière. Ce rapport en est la première pierre.

La mission s'est donc attachée à appréhender la philanthropie dans sa complexité actuelle, tant en termes de concepts, que de typologie d'acteurs et d'enjeux sociétaux, économiques, financiers ou juridiques. Elle s'est appuyée pour se faire sur les auditions et des contributions écrites d'une centaine d'interlocuteurs (Cf. Annexe 2) et sur une analyse documentaire. Avec **22 millions de bénévoles engagés** dans des activités associatives, plus de **5,2 millions de Français qui donnent** chaque année et **7,5 à 8 milliards d'EUR collectés en 2018²**, soit l'équivalent du budget de la Justice, la philanthropie en France, dynamique et inventive, revêt une multitude de réalités. Elle joue **un rôle de ciment social et sociétal clé pour la résilience d'une nation** face aux défis contemporains.

Conformément à la lettre de mission, le rapport dresse ainsi **un panorama des structures juridiques** permettant de favoriser la philanthropie. Il en analyse les règles de fonctionnement tout le long de leur cycle de vie respectif et s'interroge sur la **multiplicité statutaire des fonds et fondations ainsi que sur les droits et devoirs qui en découlent**, en termes de gouvernance comme d'accès aux financements. La confiance dans les structures d'intérêt général étant majeure pour la pérennité et le développement des dons, le rapport présente également des mesures propres à soutenir **transparence et éthique**. Par ailleurs, le rapport examine les règles de **droit des libéralités et des successions** pour d'éventuels ajustements afin de favoriser les démarches philanthropiques.

Au-delà, ce rapport propose une vision d'un **modèle philanthropique « à la française »** à encourager : celle d'une générosité du quotidien, qui s'inscrirait dans un modèle équilibré entre acteurs, où chacun se sente partie prenante et valorisé, avec un ancrage territorial fort, dans un cadre clarifié et stabilisé, régi conjointement par les principes de « Liberté » et de « Responsabilité ».

A l'issue de ses travaux, la mission formule donc **un ensemble de 35 propositions**, dont voici les principales, organisées autour de **trois objectifs** :

1. Une clarification et une stabilisation du cadre juridique et législatif qui assure plus de simplicité et de transparence

Les mesures proposées conduisent à la simplification des statuts des fondations qui suite à une concertation plus approfondie des acteurs, passeraient potentiellement **de huit à quatre**. Les mesures incluent également de multiples ajustements possibles tels que démocratiser, sécuriser et stimuler la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP) et renforcer le rôle des commissaires du gouvernement et les contrôles existants.

¹ Lettre de mission du Premier Ministre, en date du 12 Juillet 2019, 1099/19/SG

² Observatoire de la Philanthropie et France Générosités

2. Une diversification des sources de financements, incluant notamment des modifications du droit des libéralités et des successions

Il s'agit notamment d'assouplir les règles relatives à la réserve héréditaire pour accompagner les démarches dans un cadre sécurisant pour les organisations philanthropiques, les héritiers et les donateurs. Par ailleurs, outre les différents canaux de collecte actuels et en développement, le rapport présente des pistes pour un potentiel philanthropique accru des libéralités et un placement plus optimisé des fonds.

3. Le soutien à un modèle philanthropique « à la française » qui se caractériserait par un équilibre des acteurs de l'écosystème et un ancrage territorial fort, où l'Etat s'inscrirait pleinement en facilitateur et référent du secteur, au-delà de son rôle de contributeur

La mesure majeure proposée est la création d'une instance pour une approche holistique et coordonnée de la philanthropie, pour un impact maximisé.

Sous le Haut Patronage du Premier Ministre, composée de cinq collègues, une telle structure multi-acteurs et interministérielle, aurait deux missions principales, à savoir, la définition de l'intérêt général d'une part et la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP) d'autre part, pour les fondations comme pour les associations. Par ailleurs, cette instance aurait un rôle de centralisation des données, pour une meilleure connaissance et donc un meilleur suivi du secteur, ainsi qu'un rôle de plateforme privilégiée d'échanges de l'ensemble de l'écosystème lié à la philanthropie.

Dans cette logique, soutenir le développement de « fondations territoriales » d'utilité publique, abritantes, aux statuts sociaux larges, qui serviraient de relais et d'interlocuteurs privilégiés paraît une option pertinente à explorer. Une mission parlementaire en cours sur les alliances territoriales en sera peut-être l'occasion.

Ces « fondations territoriales » assureraient un rôle de collecte de fonds professionnelle sur un territoire donné, contribuant ainsi à éviter un risque de sollicitation excessive, dommageable pour le secteur. Elles pourraient redistribuer les fonds acquis *via* un comité composé de membres de la société civile et de représentants de l'Etat, dans une dynamique de démocratie et d'engagement au plus près des réalités locales. Source d'informations proche du terrain, ces « fondations territoriales » seraient enfin garantes de la transparence et de l'éthique, avec des moyens mutualisés, et un interlocuteur clairement identifié pour les fondations, associations, entreprises, collectivités et l'instance évoquée plus haut.

Récapitulatif des 35 propositions³

| | |
|-----------------------|---|
| Axe 1 | Le développement de la philanthropie passe par un cadre législatif et juridique clarifié et simplifié qui associerait « liberté » et « responsabilité » |
| Proposition 1 | Instaurer quatre grandes familles de fondations (Cf. Tableau 2 –sur les thèmes de « dotation en capital » et « gouvernance » notamment) |
| Proposition 2 | Démocratiser, Sécuriser et Stimuler la reconnaissance d'utilité publique |
| Proposition 3 | Publier un texte unificateur clarifiant les obligations de transparence pour tous les organismes faisant appel à la générosité publique, quel que soit leur statut juridique. |
| Proposition 4 | Renforcer le rôle des commissaires du gouvernement |
| Proposition 5 | Compiler l'ensemble des textes relatifs à la philanthropie dans toutes ses composantes sous la forme d'un « Code » |
| Proposition 6 | Intégrer la programmation des contrôles sur l'emploi des fonds issus de l'appel à la générosité publique dans le programme des activités de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) |
| Proposition 7 | S'assurer, lors de la publication des rapports des organismes publics de contrôle, de la mise en œuvre et du suivi des recommandations de l'organe de contrôle des structures philanthropiques, <i>a fortiori</i> en l'absence de contrôles <i>a priori</i> |
| Proposition 8 | Mieux appréhender la philanthropie en améliorant le processus de déclarations des déductions fiscales et de justification des dons |
| Axe 2 | Outre les libéralités et les droits de succession, d'autres leviers sont actionnables pour répondre aux besoins de financement et valoriser la philanthropie |
| Axe 2a | Libéralités, droits de succession et autres leviers de financement |
| Proposition 9 | En cas de libéralités à une Fondation Reconnue d'Utilité Publique (FRUP), une Association Reconnue d'Utilité Publique (ARUP) ou une association telle que visée à l'article 6 alinéas 5 à 7 de la loi du 1er juillet 1901, limiter à deux branches le montant de la réserve héréditaire en prévoyant qu'elle soit de la moitié de la succession en présence d'un enfant et des deux tiers en présence de deux enfants |
| Proposition 10 | Pour les successions dont le patrimoine excède dix millions d'euros, permettre qu'en cas de legs à une FRUP, une ARUP ou une association telle que visée à l'article 6 alinéas 5 à 7 de la loi du 1er juillet 1901, la quotité disponible soit désormais des deux tiers en présence d'un enfant et de la moitié en présence de deux enfants ou plus. |
| Proposition 11 | Pour faire évoluer la Renonciation Anticipée à l'Action en Réduction (RAAR) vers un véritable pacte de famille : - alléger le formalisme en chargeant un notaire unique de recevoir l'acte authentique et passer d'un délai de rétractation possible à un délai de réflexion obligatoire; - permettre à un majeur protégé de conclure un pacte de famille avec l'autorisation du juge; - faire apparaître dans le pacte les éventuelles contreparties à l'action en réduction. |
| Proposition 12 | Adapter le régime fiscal de l'abattement sur succession en cas de transmission à un organisme philanthropique, incluant les ARUP (Art. 788 III CGI) |
| Proposition 13 | Evaluer l'impact des nouvelles exonérations des droits de mutation facilitant les donations et legs d'intérêt général |
| Proposition 14 | Simplifier les démarches pour les organismes sans but lucratif bénéficiaires d'assurance-vie en supprimant l'obligation de fournir un certificat de non-exigibilité de l'imposition |
| Proposition 15 | Permettre le développement de la transmission en exonérant de droits de mutation à titre gratuit les donations de droits sociaux (actions, parts sociales...) en faveur de jeunes actifs, dans la limite d'âge de 25 ans à la condition que le donateur fasse dans le même temps une donation temporaire d'usufruit des titres reçus pendant au moins 10 ans à un organisme reconnu d'utilité publique |
| Proposition 16 | Encourager la liberté d'investissement en permettant aux fondations et fonds de dotation de ne pas reconstituer immédiatement les pertes sur la dotation dans des cas à prédéfinir. |
| Proposition 17 | Améliorer l'accès des fondations à l'épargne solidaire : - en ajoutant les obligations émises par les fondations et les associations (titres fondatifs et associatifs, respectivement) à la liste des placements autorisés pour les fondations et les fonds de dotation (mentionnée dans les statuts types approuvés par le Conseil d'Etat) ; - en encourageant les fondations à davantage solliciter l'agrément ESUS (Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale), et en accélérant le processus d'instruction de ces demandes d'agrément. |

³ Propositions structurantes en gras

| | |
|-----------------------|--|
| Proposition 18 | Inclure les fondations d'entreprise et les fonds de dotation à dotation consommable dans le champ des entités exonérées d'impôt sur les sociétés pour leurs revenus patrimoniaux (article 206 du CGI) |
| Proposition 19 | Intégrer les revenus concernés par le Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) dans le plafond des 20 % du « revenu net imposable » afin d'encourager des dons importants suite à des cessions d'entreprises. |
| Proposition 20 | Ouvrir l'exonération d'Impôt sur les Sociétés (IS) des holdings pour les dons consentis à des organismes éligibles au mécénat ⁴ avec accord d'une majorité qualifiée des actionnaires/associés |
| Proposition 21 | Exonérer d'impôts les gains d'acquisition issus des <i>stocks options</i> et d'attribution d'actions gratuites si elles sont dès leur acquisition définitive transmises à une FRUP ou ARUP |
| Proposition 22 | Permettre aux associés d'une société d'affecter tout ou partie du bénéfice distribuable à un organisme d'intérêt général |
| Proposition 23 | Clarifier les procédures d'autorisation à l'appel à la générosité sur la voie publique. |
| Proposition 24 | Encourager le don de Réduction de Temps de Travail (RTT) comme une nouvelle forme de générosité pour ceux qui n'ont pas la possibilité de s'engager ou les ressources pour faire un don financier |
| Proposition 25 | Sécuriser le cadre juridique du mécénat portant sur le prêt de main d'œuvre de salariés à titre gratuit |
| Proposition 26 | Ouvrir et soutenir la possibilité de faire du mécénat de compétences aux fonctionnaires |
| Axe 2b | Education et valorisation à la philanthropie |
| Proposition 27 | Ouvrir le dispositif du Service civique aux seniors hors emploi afin de favoriser l'engagement de cette population au même titre que les moins de 25 ans |
| Proposition 28 | Promouvoir la philanthropie à l'école par des activités dédiées, partie intégrante du programme de l'année et du projet pédagogique des établissements |
| Proposition 29 | Promouvoir la philanthropie à l'école par un label ou un concours national « Etablissement citoyen » |
| Proposition 30 | Promouvoir la philanthropie à travers le Service National Universel (SNU) |
| Proposition 31 | Evaluer la valorisation de l'engagement étudiant permis par la loi relative à l'Egalité et à la Citoyenneté du 27 Janvier 2017 |
| Proposition 32 | Promouvoir la philanthropie auprès des professionnels prescripteurs potentiels que sont les notaires, avocats, experts-comptables et conseillers en gestion de patrimoine |
| Axe 3 | Au-delà se dessine un modèle de philanthropie « à la française » qui pourrait être soutenu par des mesures structurelles profondes d'accompagnement et d'évaluation |
| Proposition 33 | Créer un organisme multi-acteurs et interministériel, en charge principalement de la définition de l'intérêt général et de la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP), sous le Haut Patronage du Premier Ministre et composé de cinq collèges, pour une approche holistique de l'écosystème philanthropique |
| Proposition 34 | Créer un fichier national type Infogreffe de l'ensemble des Organismes Sans But Lucratif (OSBL) |
| Proposition 35 | Approfondir la pertinence du développement de « fondations territoriales », relais et interlocuteurs privilégiés en local des collectivités, associations, fondations et entreprises |

⁴ de même que ces dernières bénéficient d'une exonération d'impôts sur les sociétés si elles réinvestissent dans les deux ans.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction | 8 |
| 1. La philanthropie, reflet d'un choix de société, joue en France un rôle économique et social crucial, quoique récemment bousculé | 14 |
| 1.1. La philanthropie, ciment social de la société française, joue un rôle économique indéniable en termes d'emplois comme de services rendus | 14 |
| 1.2. ... son dynamisme s'est vu néanmoins récemment menacé..... | 16 |
| 1.3. <i>Quid</i> de la philanthropie à l'étranger et qu'en est-il au niveau de l'Union Européenne ?.... | 20 |
| 2. Le développement de la philanthropie passe par un cadre législatif et juridique clarifié et simplifié qui associerait « liberté » et « responsabilité » | 26 |
| 2.1. En effet, la philanthropie française offre un panorama varié dans un écosystème complexe où se pose la question du rôle des pouvoirs publics..... | 26 |
| 2.2. Dès lors, mettre en place un cadre rationalisé et adapté aux spécificités respectives des structures et des philanthropes serait un gage de clarté et d'efficacité..... | 30 |
| 2.3. Par ailleurs, soucieux du risque réputationnel, le secteur de la philanthropie s'est emparé du sujet de la transparence et de l'éthique et est soumis à de nombreuses obligations règlementaires qu'il s'agirait de mieux contrôler | 35 |
| 2.3.1. Les efforts et contraintes du secteur sont déjà conséquents et entraînent des dépenses | 35 |
| 2.3.2. Ainsi l'idée n'est pas d'ajouter des contrôles à un arsenal déjà conséquent mais de trouver les moyens d'être plus efficient sur les contrôles existants, d'autant plus faisables sur un nombre réduit de statuts..... | 38 |
| 3. Outre des incitations sur les libéralités et les droits de succession, d'autres leviers sont actionnables pour répondre aux besoins de financement et valoriser la philanthropie | 42 |
| 3.1. Libéralités et droits de succession | 42 |
| 3.1.1. Concilier réserve héréditaire et philanthropie | 42 |
| 3.1.2. Adapter le régime fiscal de l'abattement sur succession en cas de transmission à certains organismes | 45 |
| 3.1.3. Simplifier et accélérer les démarches des OSBL pour bénéficier d'une assurance-vie | 46 |
| 3.1.4. Libérer davantage la générosité intra familiale dans le cadre d'un projet philanthropique . | 47 |
| 3.2. D'autres pistes que les libéralités et droits de successions peuvent répondre au besoin de financement | 48 |
| 3.2.1. Assouplir la gestion des fonds propres des fondations, en alliant les principes de liberté et de responsabilité | 48 |
| 3.2.2. Améliorer l'accès des fondations à l'épargne solidaire | 49 |
| 3.2.3. Contribuer à la philanthropie <i>via</i> la fiscalité à plusieurs niveaux..... | 49 |
| 3.2.4. Par ailleurs, d'autres formes de collecte liées ou pas aux nouvelles technologies méritent un suivi attentif du secteur comme des pouvoirs publics..... | 52 |
| 3.3. Au-delà des besoins de financement de la philanthropie, « Vivre ensemble, c'est faire ensemble » - d'autres leviers peuvent être activés pour soutenir la philanthropie | 57 |
| 3.3.1. Soutenir Bénévolat, Mécénat et en particulier le Mécénat de compétences, piliers de la philanthropie en France | 57 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.2. Soutenir l'éducation et la sensibilisation à tous les âges, vecteurs-clés de diffusion de la philanthropie..... | 61 |
| 4. Au-delà se dessine un modèle de philanthropie « à la française » qui pourrait être soutenu par des mesures structurelles profondes..... | 64 |
| 4.1. Permettre la création d'une instance multi-acteurs et interministériel pour une approche holistique et coordonnée de la philanthropie..... | 64 |
| 4.2. Etudier la pertinence de « fondations territoriales » définies précisément, potentiels points focaux de référence précieux en local | 68 |
| Annexes..... | 71 |
| Annexe 1 : Lettre de mission du Premier Ministre..... | 71 |
| Annexe 2 : Liste des interlocuteurs | 73 |
| Annexe 3 : Réflexions du HCVA sur l'entreprise à mission et le lien entre entreprise et intérêt général | 77 |
| Annexe 4 : Profil et poids des associations | 88 |
| Annexe 5 : Panorama des contrôles dans différents pays de l'Union Européenne | 92 |
| Annexe 6 : Objet d'études, de recherches et d'articles depuis des décennies, le modèle philanthropique anglo-saxon est régulièrement critiqué | 96 |
| Annexe 7 : Proposition de loi de Sylvain Waserman relative à la responsabilité financière des dirigeants bénévoles d'associations..... | 97 |
| Annexe 8 : Focus sur les fondations actionnaires - Rapport de l'IGF sur le Rôle économique des fondations, 2017 | 99 |
| Annexe 9 : Évolution du cadre fiscal des donations et successions | 101 |
| Annexe 10 : Évolution du cadre juridique et fiscal du mécénat..... | 103 |
| Annexe 11 : MODEM Loi engagement associatif | 107 |
| Annexe 12 : Convention constitutive de l'Agence Nationale du Sport..... | 112 |
| Annexe 13 : Lettre de mission – Philanthropie et Alliances territoriales | 114 |
| Annexe 14 : « Fondations Territoriales : pour une philanthropie de proximité » | 116 |

Introduction

La philanthropie, littéralement l'amour des Hommes, met l'humanité au cœur de ses priorités et de son action. Elle encourage et soutient l'action sociale et les activités humanistes. Elle emprunte des formes très variées et se retrouve au cœur des religions ainsi que de nombreuses philosophies.

Le mot « philanthropie », très utilisé dans le monde anglo-saxon, connaît un renouveau en France après des décennies d'oubli. Un consensus semble s'être imposé pour reconnaître la contribution de ces initiatives privées au bien commun et à l'intérêt général après des années de rapports ambivalents.

La philanthropie est ancrée dans l'histoire de notre pays et n'est un phénomène ni récent ni importé des Etats-Unis⁵. Vertu antique redécouverte au Siècle des Lumières, la philanthropie fut une valeur clé de la révolution de 1789 et connut une effervescence dans la première partie du XIX^{ème} siècle, en apportant des réponses innovantes aux maux d'une société en pleine mutation. Rivale laïque et scientifique de la charité chrétienne, elle a été à l'origine de progrès décisifs dans l'histoire de notre pays comme les caisses d'épargne, le logement social, la vaccination contre les maladies infectieuses ou l'abolition de l'esclavage. Si elle a joué un rôle de complémentarité et de défrichage – et non d'opposition- par rapport à l'Etat, cette philanthropie a perdu son influence au cours du 20^e siècle, sous l'effet des guerres mondiales et de la reconstruction qui a placé l'Etat au centre de la gestion de l'intérêt général : assurance maladie, retraite, chômage, habitation à loyer modéré... Ce n'est qu'à partir de la crise de l'Etat providence, diagnostiquée par Pierre Rosanvallon dès 1981, que l'on assiste à un retour, d'abord timide, de l'idée de financements et d'initiatives privées pour l'intérêt général.

La philanthropie ne peut s'épanouir durablement que dans le cadre de démocraties libérales, où l'Etat de droit et la propriété privée sont respectés, avec des règles juridiques et fiscales lisibles et stables. Elle est quasiment absente dans les régimes autoritaires et collectivistes.

L'économiste Zoltan Acs⁶ souligne que la philanthropie est tributaire du développement de la prospérité des individus et des entreprises, si bien qu'elle a besoin de l'économie capitaliste pour exister. Celle-ci a également besoin de la philanthropie pour corriger certains de ses excès (par exemple les inégalités liées à la création de fortunes entrepreneuriales colossales) et pour financer des activités non rentables à court terme, mais essentielles à long terme pour toute une société (ex : éducation, recherche, environnement).

Néanmoins depuis la fin des Trente Glorieuses, l'idée d'un renforcement des contributions libres à l'effort de cohésion sociale progresse. Désormais, l'Etat renonce à son monopole sur l'intérêt général et encourage philanthropie et mécénat à investir des domaines autrefois dévolus à la seule puissance publique. La contribution philanthropique ne peut néanmoins que compléter l'action publique dans le cadre de l'intérêt général, et en aucun cas la remplacer⁷.

Si la philanthropie bénéficie plutôt d'une bonne image dans l'opinion française contemporaine, un clivage demeure entre deux visions, l'une « fermée » et l'autre « ouverte ». Une certaine conception volontariste de l'intérêt général, propre à la tradition politique depuis la Révolution, a longtemps représenté un obstacle doctrinal à l'initiative privée au-delà d'un périmètre restreint :

⁵ Chaire de philanthropie de l'ESSEC, Arthur Gautier.

⁶ *Why philanthropy matters*, 2013

⁷ *Vive la philanthropie*, Francis Charhon

l'intérêt général étant considéré du seul ressort de la puissance publique. Pour certains, la philanthropie accroît le désengagement de l'Etat et sape son autorité, renforce les inégalités, sert les intérêts des élites du capitalisme, remet la gestion de l'intérêt général à un cercle restreint de personnes fortunées. Pour d'autres, la philanthropie fait appel à ce qu'il y a de meilleur en l'Homme, soutient le pluralisme et l'innovation, crée du lien social et contribue à une société plus juste et plus responsable. Ces deux visions sont toujours présentes dans notre pays, même si la seconde semble avoir détrôné la première dans l'opinion⁸.

Ainsi, ce n'est que progressivement que l'Etat a reconnu l'utilité du mécénat, et recourt pour ce faire à l'incitation fiscale. Les principaux textes fondateurs liés à la philanthropie ne sont donc pas des textes généraux mais des textes de nature fiscale.

La loi du 14 août 1954 portant diverses dispositions d'ordre fiscal a constitué la première intervention marquante du législateur dans ce domaine, en établissant une incitation fiscale propre à encourager le mécénat en faveur d'œuvres charitables et philanthropiques, qu'il soit le fait de personnes physiques ou morales. Elle a marqué le cadre juridique du mécénat comme plus généralement celui de la philanthropie.

Les limites de cette loi ont amené à l'adoption de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, comportant de nombreuses nouvelles mesures : simplification du dispositif (suite aux ajouts législatifs successifs), élargissement du champ d'application des déductions au profit de nouveaux organismes sans but lucratif, assouplissement des modalités de déductions avec instauration d'un mécanisme de report des dépenses de mécénat et le relèvement des limites de déductibilité fiscale, qui passera progressivement entre 1987 et 1990, - pour les particuliers - d'une déduction sur le revenu imposable à une réduction sur l'impôt lui-même et pour toutes les catégories de bénéficiaires.

Considéré comme « *peu avantageux, compliqué et au total peu incitatif* »⁹, comparativement aux autres pays occidentaux, en dépit des avancées de la loi de 1987, le cadre juridique des libéralités des entreprises a été profondément modifié par la loi du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite « loi Aillagon » du nom du ministre de la culture et de la communication qui l'a défendue. Ce texte a institué, pour les entreprises, un mécanisme de réduction d'impôt sur les sociétés beaucoup plus favorable que le dispositif antérieur de déduction du bénéfice imposable. Elle a aussi mis en place des mesures destinées à favoriser le développement des fondations.

Au-delà, le développement du mécénat relève de l'idée que la puissance publique n'est pas seule comptable de l'intérêt général, mais que les citoyens ou les entreprises peuvent aussi prendre l'initiative d'y contribuer en affectant leurs dons à telle ou telle cause d'intérêt général librement choisie. L'exposé des motifs de la loi Aillagon mettait ainsi en exergue l'objectif « *de favoriser une plus grande implication des citoyens, des entreprises et de l'ensemble de la société civile, dans l'exercice de missions d'intérêt général, aux côtés de l'État et des autres pouvoirs publics* ».

Le soutien public au mécénat n'a pour autant pas seulement pris une forme fiscale. Le développement de structures juridiques spécifiques à même de favoriser les initiatives privées

⁸ Chaire philanthropique de l'ESSEC, Arthur Gauthier et articles de presse

⁹ Cf. Exposé des motifs de la loi de 2003. Celui-ci relevait aussi que « *les réductions d'impôts sur le revenu ou les sociétés sont moins favorables que dans d'autres pays et notre droit des fondations demeure complexe* » et qu'il en résulte « *une certaine stagnation du mécénat en France, de la part des particuliers comme des entreprises* »

dans la poursuite d'objectifs d'intérêt général a constitué une évolution concomitante de celle du mécénat lui-même.¹⁰

La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a aussi consacré l'existence des fondations définies comme « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». Elle a été suivie par plusieurs lois qui ont institué de nouvelles formes de fondations (fondations d'entreprise en 1990 ou les fondations spécialisées entre 2007 et 2009¹¹) ou des structures plus souples encore, comme les fonds de dotation (en 2008) et, dans une certaine mesure, le fonds de pérennité instauré par la loi PACTE (Cf. Annexe 3), outil de transmission qui comporte un volet philanthropique possible.

Chacun donne au gré de sa conscience, de ses moyens et choisit la cause dans laquelle il souhaite s'investir. La philanthropie, c'est également l'engagement du citoyen pour sa communauté, sa possibilité d'agir directement sur l'ensemble des domaines relevant de l'intérêt général. C'est le ciment de la cohésion sociale, ce supplément d'âme permettant de qualifier une population de « Nation », avec une communauté de destin.

A l'été 2019, le Premier Ministre a mandaté les députées Sarah El Haïry et Naïma Moutchou pour une mission sur l'évolution du cadre de la philanthropie¹² (Cf. Annexe 1). Prise ici dans son acception d'« **économie du don** », d'argent, de temps et/ou de compétences, **la philanthropie couvre donc les activités non lucratives permettant la réalisation d'œuvres d'intérêt général**. Elle est ainsi approchée pour la première fois comme un sujet de potentielle politique publique à part entière, dont ce rapport est la première pierre. Dans la dynamique du programme d'« En Marche » en 2017 (Cf. Encadré 1), le rapport s'inscrit pleinement à la suite des initiatives portées par le gouvernement actuel (Cf. Encadré 2).

La mission s'est donc attachée à appréhender la philanthropie dans sa complexité actuelle, tant en termes de concepts (Cf. Encadré 3), que de typologie d'acteurs et d'enjeux sociétaux, économiques, financiers ou juridiques. Elle s'est appuyée pour se faire sur les auditions et des contributions écrites d'une centaine d'interlocuteurs (Cf. Annexe 2) et sur une analyse documentaire. Avec **22 millions de bénévoles engagés** dans des activités associatives, **plus de 5,2 millions de Français qui donnent** chaque année et **8 milliards d'EUR collectés en 2018**¹³, la philanthropie en France, dynamique et inventive, revêt une multitude de réalités. Elle joue **un rôle de ciment social et sociétal clé pour la résilience d'une nation** face aux défis contemporains.

Conformément à la lettre de mission, le rapport dresse ainsi **un panorama des structures juridiques** permettant de favoriser la philanthropie. Il s'interroge sur **la multiplicité statutaire des fonds et fondations ainsi que sur les droits et devoirs** qui en découlent à chaque étape de leur cycle de vie respectif, en termes de gouvernance comme d'accès aux financements. La confiance dans les structures d'intérêt général étant majeure pour la pérennité et le développement des dons, le rapport présente également des mesures propres à soutenir **transparence et éthique**. Par ailleurs, le rapport examine les règles de **droit des libéralités et des successions** pour d'éventuels ajustements afin de favoriser les démarches philanthropiques.

¹⁰ Rapport Cour des comptes, Le soutien public au mécénat d'entreprise, 2018

¹¹ 2006 pour les fondations de coopération scientifique, 2007 pour les fondations partenariales et universitaires et 2008 pour les fondations hospitalières.

¹² Lettre de mission du Premier Ministre, en date du 12 Juillet 2019, 1099/19/SG

¹³ Observatoire de la philanthropie et France Générosités

Encadré n°1 : Extrait du programme « En Marche » relatif à la philanthropie

« Parce qu'il est aujourd'hui indispensable de mobiliser toutes les ressources pour faire face aux enjeux de notre société, nous souhaitons développer le mécénat des particuliers et des entreprises.

Malgré l'incitation fiscale instaurée depuis 2003, la philanthropie est encore insuffisamment répandue en France. Pourtant elle constitue un levier important du développement des acteurs de l'ESS à but non lucratif. Pour ce faire, nous proposons :

- De garantir aux bénéficiaires comme aux mécènes, un environnement fiscal stabilisé : nous maintiendrons les avantages fiscaux sur la durée du quinquennat ;
- De promouvoir la philanthropie au travers d'une « journée de la générosité » dans les établissements scolaires afin de sensibiliser les plus jeunes à l'intérêt général ;
- De travailler avec l'ensemble des acteurs de la philanthropie à un toilettage de la réglementation fiscale tenant compte des nouveaux enjeux de l'ESS. »

Source : Programme En Marche

Encadré n°2 : Avec le *Giving Tuesday* co-construit avec les associations, le Service National Universel (SNU) est l'une des mesures-phares du Gouvernement

Le SNU est un projet d'émancipation et de responsabilisation de la jeunesse, complémentaire de l'instruction obligatoire. Il a pour objectifs de renforcer la cohésion nationale, de développer une culture de l'engagement et d'accompagner l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Le SNU se décline en 4 phases successives, entre 15 et 25 ans :

- Une phase préalable d'information et de préparation, se déroulant principalement au sein des établissements d'enseignement ;
- Un séjour de cohésion de deux semaines en dehors de son département, autour de 16 ans ;
- Une mission d'intérêt général de deux semaines ou 84 heures, entre 16 et 17 ans ;
- Une phase d'engagement volontaire d'au moins 3 mois, entre 17 et 25 ans, visant à permettre à ceux qui le souhaitent de s'engager de façon plus pérenne et personnelle.

La promotion de toutes les formes d'engagement en faveur des autres est un objectif transversal du dispositif. La philanthropie pourrait donc être promue auprès des volontaires du SNU comme une forme d'engagement.

Le gouvernement a également lancé d'autres chantiers relatifs à la philanthropie dans son ensemble : le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education nationale et de la jeunesse a annoncé dès 2018 un plan pour le développement de la vie associative co construit avec les acteurs du secteur. Ambitieux, ce plan de 15 mesures s'articule autour de 3 axes :

- Apporter un appui structurel et un accompagnement renforcé aux associations,
- Permettre l'engagement de tous tout au long de la vie, et
- Faire du développement associatif l'affaire de tous.

Il travaille également au développement de la philanthropie, cadre dans lequel s'inscrit la mission, qui comporte un triptyque de propositions :

- Construire une culture du don en France (organisation en décembre 2019 du *Giving Tuesday*) ;
- Renforcer la confiance des structures mécènes et bénéficiaires, simplifier le don par toutes les voies possibles ;
- Développer la générosité individuelle.

Source : Ministère de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative (DJEPVA)

Au-delà, ce rapport propose une vision d'un **modèle philanthropique « à la française »** à encourager : celle d'une générosité du quotidien, qui s'inscrirait dans un modèle équilibré entre acteurs, où chacun se sente partie prenante et valorisé, avec un ancrage territorial fort, dans un cadre clarifié et stabilisé, régi conjointement par les principes de « Liberté » et de « Responsabilité ».

* * *
*
*

Encadré 3 : Mécénat, philanthropie, bien commun, charité : un flou sémantique autour de la prise en charge de l'intérêt général par les acteurs privés

La prise en charge de l'intérêt général par le secteur privé n'est pas toujours facile à évaluer, ni même à conceptualiser et ce pour plusieurs raisons : si cette dynamique a toujours existé, elle a pris des visages divers selon les époques, dans un flou sémantique et une perception fluctuante de sa place au côté de l'Etat. Notre lettre de mission nous invite à une réflexion sur l'évolution du cadre de la philanthropie : le terme n'est pas neutre.

En France, pour caractériser la prise en charge de l'intérêt général par le secteur privé est plutôt utilisé le terme de mécénat. Ce terme provient de Mécène, premier soutien affiché du monde des arts de la Rome antique, qui finançait les poètes comme Virgile ou Horace en échange d'hommage à sa personne dans leurs vers (ainsi la notion de contrepartie semble déjà présente). Au Moyen-Age et à la Renaissance, le mécénat devient l'apanage de l'aristocratie qui par ses commandes fait vivre les différents artistes et se considère comme protecteur des arts et des lettres. La pratique du mécénat se démocratise au XIXe siècle, illustré à travers la souscription publique pour la statue de la liberté, et se diversifie : il s'ouvre progressivement à d'autres domaines que les arts et les lettres, notamment l'environnement et la solidarité. Il a connu un développement majeur au XXe siècle qui s'explique par la mise en place d'un cadre juridique et fiscal de plus en plus avantageux pour les mécènes, et devient dès lors un système incitatif d'encouragement à la participation citoyenne directe envers des projets d'intérêt général.

L'ensemble de cette évolution a façonné le terme de mécénat qui s'est vu alors consacré et a trouvé sa définition juridique en 1989 (arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière), il est le « soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général ».

Ainsi le mécénat se distingue de la charité ou du bien commun (connotation religieuse) et de la générosité (terme neutre qui n'implique absolument pas l'incitation fiscale et reste du domaine purement privé).

Le terme de philanthropie revient de plus en plus dans le débat public, pourtant il n'en existe aucune définition juridique. L'académie française nous en offre une définition : « *La philanthropie (littéralement « l'amour de l'homme ») suppose, étymologiquement, la sympathie, la bienveillance et la bienfaisance à l'égard d'autrui. Par extension, elle désigne une doctrine de vie d'inspiration humaniste, depuis la fin du Siècle des Lumières et les débuts de déchristianisation. Elle s'est substituée à la charité chrétienne : aussi parle-t-on de « caritatif » ou de « charités », pour prolonger la notion religieuse sur un plan laïque.*

Elle implique solidarité et secours, d'abord à titre individuel mais aussi, et de plus en plus, dans les politiques publiques ou des stratégies collectives (aide sociale, protection médicale, solidarité, distribution de vivres et de soins, etc.)

Désormais, la philanthropie reste portée par un idéal authentiquement altruiste mais elle est surtout une opération fédérative visible, produisant un bénéfice indirect en termes de reconnaissance sociale, notamment sous la forme de mécénat d'entreprise. Le terme, redevenu à la mode, est revendiqué désormais par tous les mécènes et a tendance à s'imposer pour légitimer toute action en faveur d'une cause humanitaire. »

De l'ensemble de ces distinctions sémantiques, nous préférons le terme de philanthropie, qui englobe celui de mécénat mais qui dépasse son cadre fiscal, se distingue de la notion de charité ou de bien commun par sa dimension universaliste et caractérise cette valeur de générosité, d'engagement et d'altruisme.

1. La philanthropie, reflet d'un choix de société, joue en France un rôle économique et social crucial, quoique récemment bousculé

1.1. La philanthropie, ciment social de la société française, joue un rôle économique indéniable en termes d'emplois comme de services rendus...

Si l'on considère la philanthropie moderne comme l'ensemble des dons (dons en nature, en numéraire, et en temps) librement consentis par les acteurs privés en vue de servir tous les domaines de l'intérêt général, ce secteur représente un poids économique non négligeable. Difficiles à établir, faute notamment de données, on estime à 7,5 à 8 milliards d'EUR (Cf. Illustrations 1, 2, 3) les montants dédiés à la philanthropie.

La philanthropie est ancrée dans l'histoire de notre pays et « *ce serait une erreur de croire qu'il s'agit d'un phénomène récent et importé des Etats Unis* »¹⁴. Vertu antique redécouverte au Siècle des Lumières, la philanthropie fut une valeur clé de la révolution de 1789 et connut une effervescence dans la première partie du XIX^{ème} siècle, en apportant des réponses innovantes aux maux d'une société en pleine mutation. Rivale laïque et scientifique de la charité chrétienne, elle a été à l'origine de progrès décisifs dans l'histoire de notre pays comme les caisses d'épargne, le logement social, la vaccination contre les maladies infectieuses ou l'abolition de l'esclavage. Si elle a joué un rôle de complémentarité et de défrichage – et non d'opposition- par rapport à l'Etat, cette philanthropie a perdu son influence au cours du XX^{ème} siècle, sous l'effet des guerres mondiales et de la reconstruction, qui a placé l'Etat au centre de la gestion de l'intérêt général : assurance maladie, retraite, chômage, habitation à loyer modéré... Ce n'est qu'à partir de la crise de l'Etat providence, diagnostiquée par Pierre Rosanvallon dès 1981, que l'on assiste à un retour, d'abord timide, de l'idée de financements et d'initiatives privées pour l'intérêt général.

La philanthropie, c'est aujourd'hui entre 1,35 et 1,45 million d'associations en activité, 2 537 fondations, 1 651 fonds de dotation en activité (Cf. Annexe 4).

En 2018, l'emploi privé non lucratif au sein des associations et des fondations représente plus de 161 000 employeurs, environ 1 930 000 salariés, soit 10 % du total des salariés du secteur privé, et une masse salariale de près de 43 milliards d'EUR¹⁵.

Mais surtout, ce secteur est caractérisé par un fort impact social. La philanthropie, c'est également 22 millions de français bénévoles¹⁶, dont plus de 5 millions agissant chaque semaine, et 140 000 jeunes volontaires ayant effectué une mission de service civique en 2018.

¹⁴ Chaire de Philanthropie de l'ESSEC, Arthur Gautier

¹⁵ La France associative en mouvement, Recherches et solidarités, octobre 2019

¹⁶ Le paysage associatif français – Mesures et évolutions, 3eme éd. Juris éditions – Dalloz, V. Tchernog, L. Prouteau

Illustration n° 1 : Les montants dédiés à la philanthropie



Source : France Générosités

Illustration n° 2 : Estimations de la taille du secteur des fondations

| | Nombre de fondations | Actifs détenus (en GEUR) |
|---------------|----------------------|--------------------------|
| Allemagne | 24 772 | env.100 |
| Danemark | 13 850 | 44 |
| Espagne | 8 866 | 22 |
| France | 4 071 | 22 |
| Italie | 6 220 | 85 |
| Pays-Bas | env 200 000 | <i>Non disponible</i> |
| Royaume-Uni | 12 400 | 70 |
| Suède | 18 000 | 50 |
| Suisse | 17 170 | 65 |
| Total | 305 349 | 458 |

Source : Le rôle économique des fondations, Rapport IGF, 2017

Remarque : ici, « fondations » est pris au sens large et comprend fondations et fonds de dotation pour la France.

Illustration n° 3 : Les fondations, un poids économique en forte croissance

| Montant en MEUR | Total Fondations (Hors FDD) | | | FDD (est.) |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------|-------|---------------|
| | 2017 | Evolution 2013 - 2017 | TCMA* | 2017 |
| Actifs | 26 515 | +19% | +4% | 1 300 à 1 600 |
| Ressources | 9 984 | +20% | +5% | 180 à 220 |
| Dépenses | 10 174 | +34% | +8% | 220 à 270 |
| Emploi salarié (nb) | 127 000 | +51% | +11% | - |

*TCMA : Taux de Croissance Moyen Annuel

Source : Les fondations et fonds de dotation en France de 2001 à 2018, Observatoire de la philanthropie, une étude menée en collaboration avec le Bureau des associations et fondations du ministère de l'Intérieur et avec le concours de Viviane Tchernonog, chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne/CNRS

Enquête papier et en ligne envoyée à près de 5 000 structures :

- Participation spontanée : 10 %
- Remplissage complémentaire : sites fondations + JO + ministère de l'Intérieur + 7 préfectures
- Représentativité globale de l'échantillon : 60 % des fonds et fondations

1.2. ... son dynamisme s'est vu néanmoins récemment menacé

La philanthropie en France a connu un essor indéniable, en particulier depuis les années 2000. Porté par des mesures ambitieuses (Cf. Encadré 4), le secteur s'organise, s'équipe, se forme et évolue.

A titre d'exemple, la *Venture Philanthropy* a émergé depuis peu. Cette approche adaptée du capital-risque consiste à accompagner un nombre limité de bénéficiaires, rigoureusement sélectionnés. Il s'agit alors de soutenir et financer le fonctionnement de ces structures considérées à fort potentiel, ainsi que le développement et le renforcement de leur fonctions-support (Ressources Humaines, Comptabilité, Communication, Recherches de fonds) afin de maximiser leur impact et leur permettre de changer d'échelle. « *Pour que la société civile puisse agir efficacement auprès des associations, une fonction de catalyseur et d'intermédiation est indispensable. C'est la raison d'être de la Venture Philanthropy* », selon Maurice Tchenio, président de la Fondation AlphaOmega¹⁷. Elle se distingue par ailleurs des investissements socialement responsables, ou de l'*impact investing*¹⁸, qui sont des activités à but lucratif.

Néanmoins, les trois dernières années restent marquées par **une instabilité législative et fiscale** (hausse de la CSG¹⁹ pour les retraités, transformation de l'ISF²⁰ en IFI²¹ et mise en place du prélèvement à la source) qui a entraîné des baisses significatives²² :

- Entre 2017 et 2018, le montant des dons reçus par les associations et fondations françaises a baissé en moyenne de - 4,2 %, ce qui représente une baisse significative après une progression constante des dons entre 2013 et 2017 de + 9 % ;
- Les montants des dons reçus dans le cadre des dons IFI 2018 avaient baissé de 54 % par rapport aux dons ISF de 2017 en juillet 2018 sur un panel de 31 fondations, soit une perte estimée de 130 à 150 MEUR ;
- Au mois d'août 2018, 18 % des donateurs retraités déclaraient avoir d'ores et déjà réduit leur générosité du fait de la hausse de la CSG et 20 % des donateurs retraités confiaient avoir l'intention de réduire leurs dons.

Cette baisse générale est également confirmée par les premières évaluations de la transformation de l'ISF en IFI. L'article 134 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020²³ laisse craindre une baisse des dons des entreprises, ou un report de ceux-ci sur les structures relevant de l'amendement Coluche. Le dispositif abaisse en effet le taux de la réduction d'impôt à 40 % pour les versements supérieurs à 2 MEUR, à l'exception des associations et fondations relevant de l'aide aux personnes les plus défavorisées.

¹⁷ Audition d'E. Elkrief, Directrice Générale de la fondation AlphaOmega

¹⁸ Investissement qui allie explicitement un objectif financier et un objectif social (avec impact mesurable *via* une évaluation continue)

¹⁹ Contribution Sociale Généralisée

²⁰ Impôt de Solidarité sur la Fortune

²¹ Impôt sur la Fortune Immobilière

²² Baromètre France générosités ISF/IFI

²³ Précédemment article 50 du PLF

Encadré n°4 : L'instabilité fiscale de la philanthropie en France, dont la Loi de finances 2020 est le dernier exemple

Les incitations fiscales à la générosité ont connu de grandes évolutions depuis leurs origines. D'un taux originellement faible, mais applicable à toutes les associations et fondations d'intérêt général, l'avantage fiscal a progressivement évolué vers des montants plus importants. Au fur et à mesure de son évolution, les textes ont mis en place une distinction entre les associations dites « Amendement Coluche »²⁴ et les autres associations d'intérêt général. Le champ des associations Coluche s'est par la suite progressivement élargi pour englober des associations de plus en plus variées.

En particulier, lors des discussions sur la loi de finances pour 2020, le débat quant aux types d'associations qui pourraient bénéficier de l'incitation fiscale la plus favorable a resurgi. C'est ainsi que l'amendement II-1903²⁵, porté par le député Erwan Ballanant prévoit que les dons de particuliers au profit d'OSBL²⁶ qui exercent des actions en faveur des victimes de violence domestique bénéficieront de la réduction d'impôt de 75 % prévue au 1^{er} ter de l'article 200 du Code Général des Impôts dans la limite de 552 euros.

Les textes sur les trésors nationaux portés par M. Aillagon²⁷, ainsi que la loi qui a fait suite au drame de Notre Dame de Paris²⁸ ont également participé au morcellement et à l'instabilité du régime fiscal du mécénat, en multipliant les taux et régimes particuliers

Cette instabilité des taux de réduction d'impôt et des causes bénéficiaires limite la capacité de acteurs de l'intérêt général, bénéficiaires comme mécènes, de se projeter vers l'avenir, et donc d'agir au maximum de leur capacité.

Grandes phases de la fiscalité du mécénat

1. Le mécénat en droit français est avant tout un ensemble d'incitations fiscales dont la première ébauche remonte à la loi du 14 août 1954.

2. La « révolution Aillagon ». Longtemps confidentiel, le régime français est devenu l'un des plus généreux au monde de par l'adoption de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relatif au mécénat, aux associations et aux fondations. Cette réforme a été marquée par une uniformisation et un renforcement des avantages fiscaux. En effet, en substituant à la déduction de la base imposable une réduction d'impôt, le bénéfice fiscal pour le contribuable a été quasiment doublé. Surtout, cette mesure a rendu ostensible l'intérêt du mécénat au commun des contribuables peu sensibles aux subtilités de la comptabilité.

3. Une armée mexicaine de régimes fiscaux. Si la volonté du législateur a été de simplifier et de rendre plus lisible les avantages du mécénat, force est de constater que le maintien de nombreux régimes spécifiques et hétéroclites peut décontenancer le mécène potentiel. Ainsi, à côté du régime « généraliste » qui vise les structures dites d'« intérêt général », coexistent des régimes spécifiques offrant, sous certaines conditions, aux mécènes particuliers et entreprises, les avantages fiscaux du régime général. On peut ainsi citer quelques exemples : le régime de la fondation du patrimoine pour le financement en faveur de la restauration de monuments historiques privés ; les régimes des associations culturelles (association, y compris les associations diocésaines, régies par la loi du 9 décembre 1905) ou de bienfaisance ; le régime des aides financières et des prestations d'accompagnement aux petites et moyennes entreprises ou encore le régime des structures ayant pour activité principale la présentation au public de spectacles vivants ou l'organisation d'exposition d'art contemporain.

Au sein des régimes de « mécénat des entreprises », trois se distinguent des autres en ce sens que l'avantage fiscal n'étant pas conditionné par un don et donc la volonté du mécène de s'appauvrir mais par l'acquisition d'un bien fut-il à vocation culturelle. Ces vrais-faux régimes de mécénat concernent l'acquisition de trois types de biens culturels : les trésors nationaux (non remis à l'Etat), la réduction d'impôt étant de 40 % du coût d'acquisition ; les œuvres originales d'artistes vivants, l'entreprise pouvant amortir sur cinq exercices le coût d'acquisition de l'œuvre à la condition de l'exposer dans un lieu accessible au public ou aux salariés pendant la même période ; les instruments de musique, l'entreprise pouvant amortir sur cinq exercices le coût d'acquisition de l'instrument à la condition de le prêter à titre gratuit à des artistes-interprètes pendant cinq ans. /..

²⁴ Les versements affectés à la fourniture gratuite en France de repas à des personnes en difficulté, Loi de finance pour 1989

²⁵ Article 163 de la loi de finances pour 2020

²⁶ Organisme Sans But Lucratif

²⁷ Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France

²⁸ Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet

Par ailleurs, dans une moindre mais notable mesure, le secteur pâtit des taux d'intérêt, aujourd'hui très faibles, sur les montants placés mais également sur les produits dits de partage financiers²⁹. Ainsi, la chute des taux d'intérêt ces dernières années s'est traduite par la baisse des sommes

reversées. Les 113 associations concernées³⁰ n'ont ainsi reçu que 4,1 MEUR en 2018, soit 10 % de moins sur un an et 41 % de moins qu'en 2012. Un manque à gagner qui affecte toutes les institutions, dont Habitat et Humanisme, la Fondation de l'Avenir ou Terre & Humanisme.

²⁹ L'épargnant reverse tout ou partie de ses gains au profit d'une association et conserve ainsi son capital.

³⁰ Concilier Epargne et Philanthropie, Challenges, 12 Décembre 2019

Encadré 4 (Suite)

../..

4. Extension du mécénat. Le régime fiscal de faveur du mécénat concernait initialement l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés et ne visaient que certains des régimes limitativement énumérés. Mais la loi « Aillagon » a également eu pour vocation de préciser que la taxation des dons manuels aux droits de mutations au taux de 60 % ne s'appliquait pas aux dons manuels consentis aux organismes d'intérêt général mentionnés à l'article 200 du Code général des impôts³¹.

L'extension a également concerné une imposition emblématique : l'impôt de solidarité sur la fortune (ou ISF devenu Impôt sur la fortune immobilière). En effet, depuis la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (ou « loi TEPA »), les particuliers peuvent bénéficier d'une réduction d'ISF égale à 75 % du montant du don effectué au profit d'établissements d'enseignement artistique publics ou privés d'intérêt général et à but non lucratif ou de fondations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions d'éligibilité du régime général du mécénat des particuliers et ce, dans la limite annuelle de 50 kEUR (ramenée à 45 kEUR par la loi de finances pour 2011). De plus, les dons visés par ce dispositif peuvent être des dons en numéraire mais également des dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger.

5. Les « euro-donateurs ». La Cour de Justice de l'Union Européenne à Luxembourg, dans l'arrêt « Persche³² », a conclu que le principe de libre circulation des capitaux⁹ « s'oppose à une législation d'un État membre en vertu de laquelle, en ce qui concerne les dons faits à des organismes reconnus d'intérêt général, le bénéfice de la déduction fiscale n'est accordé que par rapport aux dons effectués à des organismes établis sur le territoire national, sans possibilité aucune pour le contribuable de démontrer qu'un don versé à un organisme établi dans un autre État membre satisfait aux conditions imposées par ladite législation pour l'octroi d'un tel bénéfice ». Dès la « transposition¹⁰ » de cet arrêt, le législateur français a immédiatement distingué les organismes communautaires agréés et ceux non agréés pour lesquels les dons et versements n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôts, sauf à ce que le contribuable puisse attester que l'organisme non agréé répond aux exigences légales mais surtout administratives françaises.

6. Remise en question et espoirs. Les discussions relatives aux deux dernières lois de finances n'ont pas pu éviter, comme les années antérieures, la fâcheuse habitude de ne présenter le mécénat que sous l'angle d'une niche fiscale grevant fortement les finances de l'État et qu'il faut donc raboter en urgence. Or, le mécénat est avant tout un don et qu'à ce titre le mécène s'appauvrit lorsqu'il finance une structure d'intérêt générale, une association culturelle ou encore une fondation œuvrant pour l'insertion par l'activité économique.

A ce titre, la dernière loi de finances pour 2020 marque le premier reflux du dispositif incitatif du mécénat réduisant la réduction de l'impôt sur les sociétés de 60 % à 40 % pour certaines entreprises instaurant ainsi trois taux : 60 % pour la fraction des versements inférieure ou égale à 2 millions d'euros ; 40 % pour la fraction des versements supérieur à 2 millions d'euros ; 60 % pour les versements, quel que soit le montant, effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite à des personnes en difficulté de soins, de meubles, de matériels et ustensiles de cuisine, de matériels et équipements conçus spécialement pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, de fournitures scolaires, de vêtements, couvertures et duvets, de produits sanitaires, d'hygiène bucco-dentaire et corporelle, de produits de protection hygiénique féminine, de couches pour nourrissons, de produits et matériels utilisés pour l'incontinence et de produits contraceptifs.

Cette même loi limite également l'attractivité du mécénat de compétences. En effet, lorsqu'une entreprise met gratuitement à disposition d'un organisme l'un de ses salariés pour y exercer une activité, le coût de revient de cette prestation correspond aux rémunérations et charges sociales y afférentes. Désormais, pour chaque salarié mis à disposition, le coût de revient à retenir dans la base de calcul de la réduction d'impôt correspond à la somme de sa rémunération et des charges sociales y afférentes dans la limite de trois fois le montant du plafond mentionné à l'article L 241-3 du CSS, c'est-à-dire le plafond des cotisations de sécurité sociale, soit 10 284 euros mensuel pour 2020.

Néanmoins, avec l'instauration d'un plafond de 10 000 euros en 2019 puis de 20 000 euros en 2020, le législateur a souhaité favoriser le mécénat des TPE qui étaient jusqu'à présent limitée par le plafond historique de 0,5 % du chiffre d'affaires.

A suivre ...

Source : Mission

³¹ Article 757 (dernier alinéa) du Code général des impôts.

³² CJCE 27 janv. 2009, aff. C-318/07.

1.3. *Quid* de la philanthropie à l'étranger et qu'en est-il au niveau de l'Union Européenne ?

Comme le montre le rapport de l'IGF cité ici, les fondations, beaucoup, plus développées à l'étranger, y sont aussi moins encadrées (Cf. Illustration n 4). La mission de l'IGF a réalisé des comparaisons internationales sur la base d'un questionnaire renseigné par les services économiques des ambassades de France au Danemark, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suède, en Italie, en Suisse, en Espagne et aux Pays-bas.

Quatre messages principaux s'en dégagent :

- **Les fondations sont plus nombreuses et jouent un rôle économique plus important dans les pays étudiés qu'en France** (cf. Encadré 5). Hors Pays-Bas, les fondations françaises représentent 4 % des fondations des 8 pays étudiés en nombre et 5 % en termes d'actifs détenus.
- L'importance des fondations s'explique par **une définition juridique moins restrictive** qui les rapproche d'une fiducie ou d'un *trust*. Si des fondations « commerciales » existent dans plusieurs pays, leurs structures diffèrent drastiquement des structures françaises, induisant un risque sémantique, en particulier dans le champ de la philanthropie en France. A noter que 20 % des entreprises danoises et 54 % de la capitalisation boursière sont ainsi détenus par des fondations.
- Les fondations ont **une large marge de manœuvre dans la détermination de leur gouvernance mais restent en général contrôlées par la puissance publique** (Cf. Annexe 5).
- **Les règles relatives à la protection des héritiers peuvent expliquer le développement moins important des fondations** en France, ces règles faisant potentiellement obstacle à la cession d'une participation majoritaire à une fondation.

Au niveau de l'Union Européenne, ce sont plus de 60 milliards d'EUR³³ estimés qui sont versés chaque année en faveur de l'intérêt général. Avec 147 000 « Fondations d'intérêt public » identifiées, la philanthropie européenne est devenue une ressource clé finançant l'innovation sociale tout en promouvant des valeurs de liberté et de pluralité au sein des sociétés européennes³⁴. La philanthropie s'est structurée autour de plusieurs organismes qui veillent à promouvoir le développement du secteur, tels le DAFNE³⁵, l'EFC³⁶ le *Network of European Foundation* ou le *European Venture Philanthropy*.

Pour ces leaders du secteur philanthropique européen, l'environnement de la philanthropie institutionnelle est aujourd'hui menacé. Le manque d'harmonisation fiscale ainsi que certaines mesures mises en place par l'Union européenne pour lutter contre le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale ou encore les flux financiers alimentant le terrorisme sont autant de freins qui mettent en péril le travail de 147 000 fondations et donateurs européens. Ainsi, pour le DAFNE, « *l'arbitraire et les législations discriminatoires qui empêchent la philanthropie transnationale doivent disparaître. En Europe, il existe un marché unique pour les biens et les services mais les dons et les engagements citoyens s'arrêtent bien trop souvent aux frontières. Cela empêche le secteur européen des fondations de déployer tout son potentiel à pleine capacité pour contribuer au bien public.* »

³³ La philanthropie européenne, un potentiel inexploité, *Foundation Center*, Centre de fondations aux Etats-Unis, CESE, Mai 2019 – Données sur 24 pays européens dont 18 États membres

³⁴ Admical, Portail du Mécénat, 02/2018

³⁵ *Donors and foundations network in Europe*

³⁶ *European Foundation Center*

Illustration n°4 : Beaucoup plus développées à l'étranger, les fondations y sont aussi moins encadrées.

| | Danemark  | Royaume-Uni  | Pays-Bas  | Suède  | Allemagne  |
|-------------------------------------|--|---|--|--|---|
| Poids des fondations | 12 500 fdt non commerciales et 1350 fdt com. Détiennent 20% des entreprises. 100 fdt détiennent 93% des actifs | 12 400 fdt d'utilité publique. Les 300 plus grandes possèdent 70 Md€ d'actifs, pour des dépenses annuelles de 4,4 Md€ | Environ 200 000 fdt, peu d'informations agrégées | 18 000 fdt, qui représentent ensemble 50Md€ d'actifs, soit 11% du PIB du pays. 70% du CAC détenu par des fdt | 24 772 fdt de droit privé et 600 fdt de droit public ; actifs totaux estimés à environ 100 Md€ |
| Définition | Faisceau d'indices (transfert de propriété irrévocable, objet relatif à la charité, à la famille et/ou commerciaux, prise de contrôle de l'entreprise affiliée impossible, etc.) | Faisceau d'indices (nature de leur activité, poursuite de l'intérêt général, contrôle par la Charity Commission et la High Court) | Personne morale créée par acte authentique à des fins déterminées par les statuts pour réaliser un objectif en utilisant des biens apportés à cette fin | Affectation durable du capital (biens ou ressources) pour la réalisation d'un objet déterminé | Personne morale de droit privé ou de droit public, dont le patrimoine est affecté à un but précis et pour une longue durée |
| Critère d'utilité publique ? | Les fdt com. interviennent à titre principal dans un secteur concurrentiel. Une part significative des dividendes versés par l'entreprise fait l'objet de dons | Utilité publique (liste limitative : prévention de la pauvreté, éducation, religion, santé, citoyenneté, arts, sciences, cause animale, etc.) | Les fdt d'utilité publique constituent la minorité des fdt, il existe aussi des fdt familiales et des fdt holdings (la fdt détient les droits de vote, les droits à dividende sont vendus) | La fdt peut ou non être d'utilité publique, ce qui influe sur le régime fiscal appliqué. Une fdt peut gérer un patrimoine à des fins privées | Une fondation peut poursuivre tout but légal privé ou public, mais seules les fondations d'utilité publique bénéficient d'avantages fiscaux |
| Gestion | Les fdt peuvent gérer directement les entreprises détenues | Les fdt peuvent gérer directement les entreprises détenues | Les fdt peuvent gérer directement les entreprises détenues | Les fdt peuvent gérer directement les entreprises détenues | Les fdt peuvent gérer directement les entreprises détenues |

Source : [Le rôle économique des fondations](#), Rapport IGF, 2017

Encadré n°5 : Dans plusieurs pays, les fondations qui recouvrent des réalités très diverses, y compris en termes de gouvernance, peuvent exercer une activité commerciale à la place ou en plus d'une activité d'intérêt général.

Dans le modèle danois, il existe des fondations commerciales, à côté des fondations philanthropiques. Leurs principales caractéristiques sont de résulter d'un transfert irrévocable de propriété de la part d'un donateur, et de rendre impossible toute prise de contrôle de l'entreprise affiliée par un ou plusieurs actionnaires. Une fondation actionnaire majoritaire d'une entreprise en définit la stratégie et peut la contrôler, directement ou par l'intermédiaire d'une société financière. Les fondations commerciales sont contrôlées par l'autorité danoise des entreprises – qui doit en approuver certaines décisions et peut destituer des administrateurs – et les fondations non commerciales par le ministère de la justice. 20 % des entreprises danoises et 54 % de la capitalisation boursière sont détenus par des fondations (Novo Nordisk, Carlsberg ou Maersk).

Au Royaume-Uni, la notion de « *foundation* » est assimilée à celle de « *trust* ». Une fondation peut y exercer une mission d'intérêt général, mais cela ne constitue en aucun cas une obligation. Il existe peu de règles encadrant la gouvernance des fondations, qui peuvent détenir et gérer directement une entreprise. Les fondations ayant une action d'intérêt général sont suivies par une « *Charity Commission* », à laquelle elles doivent communiquer annuellement des informations comptables. Cette dernière a notamment inspiré la partie 4 de ce présent rapport.

En Suisse, il existe des fondations à vocation purement économique. Elles doivent avoir pour objet de préserver l'existence d'une entreprise et respecter certains principes de gouvernance : administration par des personnalités qualifiées indépendantes, interdiction pour la famille du fondateur de percevoir des bénéfices de la fondation, etc. Elles sont administrées par un conseil composé en majorité de membres indépendants, qui ne peuvent être nommés par la famille du fondateur. La participation d'une fondation au capital d'une entreprise ne doit pas la conduire à influencer sur l'activité économique, ce qui implique une séparation claire entre le conseil de fondation et le conseil d'administration de l'entreprise – il est cependant toléré que l'un des administrateurs siège aux deux conseils. Un organe indépendant audite annuellement les comptes et s'assure du respect des dispositions statutaires. Les fondations sont soumises au contrôle de l'autorité publique.

Dans le modèle suédois, les fondations sont soumises au contrôle de l'autorité administrative, en général exercée par la préfecture. Cette dernière doit s'assurer du respect des statuts de la fondation. La modification des statuts de la fondation doit être autorisée par l'Agence suédoise de services juridiques, financiers et administratifs. Elle n'est permise que dans certaines circonstances. Un statut de fondation commerciale permet de confier à une structure le soin de maximiser le rendement d'un portefeuille d'actifs industriels ou financiers, au bénéfice d'intérêts publics ou privés.

Dans le modèle allemand, une fondation peut poursuivre tout objet d'intérêt général ou au contraire particulier, avec des conséquences en matière fiscale. Les autorités de tutelle disposent de larges pouvoirs de contrôle : approbation de certaines transactions, démission des dirigeants, modifications des statuts, dissolution de la fondation, etc...

Le régime juridique en vigueur au **Pays-Bas** permet aux fondations de détenir des entreprises. Cela peut constituer un outil de protection du capital industriel, via un démembrement des actions : les droits de vote sont détenus par une fondation, tandis que les droits à dividendes appartiennent à des investisseurs. Ce schéma permet de protéger l'entreprise tout en faisant appel à des financeurs externes.

En droit espagnol, en revanche, les fondations ont nécessairement un objet d'intérêt général. Elles peuvent mener une activité économique à condition que celle-ci demeure accessoire – le chiffre d'affaires associé ne peut excéder 40 % des revenus de la fondation.

Source : [Le rôle économique des fondations](#), Rapport IGF, 2017

Le plaidoyer développé en 2018 par le DAFNE, l'EFC et le CESE³⁷ propose des pistes possibles pour faciliter la philanthropie dans toute l'Europe. Ces dernières incluent :

- **Reconnaître la philanthropie dans les traités et les droits fondamentaux européens**, ce qui n'est actuellement pas le cas ;
- **Définir un concept européen du Bien commun, de l'Intérêt général** et se diriger progressivement vers des régimes de taxation non discriminatoires, des pratiques fiscales simplifiées et de meilleurs outils de partage de l'information. En effet, les barrières pour le développement de la philanthropie transnationale sont encore trop importantes ;
- **Harmoniser les lois nationales avec les droits européens fondamentaux et les libertés reconnues dans l'Union européenne**. Le secteur philanthropique utilise des mécanismes de protection mais il est important de vérifier s'ils sont suffisants ;
- **Faire travailler conjointement le secteur de la philanthropie et les responsables politiques** afin d'équilibrer l'arbitrage entre nécessité de lutte contre le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et le financement du terrorisme et besoin de liberté du secteur philanthropique.

En ce qui concerne les associations, l'Union européenne a cherché à mettre en place un statut d'« association européenne » qui comprendrait à la fois « *les associations dont le champ d'activité s'étend à plusieurs États membres* », et les associations nationales qui « *veulent agir au niveau européen* »³⁸.

Les premières discussions remontent aux années 1980, mais n'ont pas donné de résultat concret. Elles ont été suivies de plusieurs initiatives parlementaires, puis d'une proposition de règlement par la Commission en 1991, puis en 1993, qui sont restées lettre morte. Le principal point de blocage était la définition à retenir de ce qu'était une « association »³⁹.

En 2005, la Commission a abandonné les procédures législatives en cours, ce qui a provoqué le mécontentement des acteurs associatifs, du Comité Économique et Social Européen, ainsi que du Parlement européen⁴⁰. Néanmoins, aucune initiative n'a été prise depuis, pour fixer un statut européen en ce domaine. Or, une définition commune de l'association serait un préalable à une harmonisation fiscale européenne, et donc à la mise en place d'une véritable philanthropie transnationale. En l'absence de celle-ci, des avancées sont donc difficilement concevables.

A noter que **la Roumanie⁴¹ s'est penchée sur le sujet de la philanthropie européenne** lors de sa présidence du Conseil de l'Union Européenne de **Janvier à Juin 2019**. Elle a notamment relancé les discussions dont le secteur avait fait l'objet en 2012. Il était alors question de créer un nouveau statut de **Fondation Européenne** pour promouvoir les projets d'intérêt général. Si l'initiative a échoué de peu, les objectifs principaux restent d'actualité : une réduction des coûts et de l'insécurité juridique, un label européen pour plus de visibilité et de crédibilité et un traitement fiscal clarifié.

Dans les pays-anglo-saxons enfin, la *philanthropy* fait partie intégrante de la culture. Elle s'est historiquement particulièrement développée au XIXème siècle avec les premiers « philantro-

³⁷ Comité Economique et Social Européen

³⁸ Conseil Economique et Social de la République Française, Pour un statut de l'association européenne, 2008, p. 14

³⁹ Conseil Economique et Social de la République Française, Pour un statut de l'association européenne, 2008, p. 16

⁴⁰ Conseil Economique et Social de la République Française, Pour un statut de l'association européenne, 2008, p. 28

⁴¹ La philanthropie européenne, un potentiel inexploité – Avis exploratoire à la demande de la présidence roumaine, Comité Economique et Social Européen (CESE), Mai 2019

capitalistes », qu'ont été les magnats A. Carnegie , J. Ford ou J. Rockefeller, suivis de nos jours par des hommes d'affaires tels que Bill Gates ou Warren Buffett.

Les dons des particuliers représentent ainsi près de 2 % du PIB des Etats Unis contre 0,2 % du PIB français et si en moyenne, le total des dons du top 10 % des contribuables français les plus riches oscille entre 0,2 % et 0,4 % de leur revenu, c'est huit à dix fois moins que les riches Américains, cinq fois moins que les Canadiens et deux fois moins que les Anglais⁴². Pourtant, la France est le pays avec les incitations fiscales les plus conséquentes (Cf. Illustration n°5).

Illustration n°5 : Panorama des incitations fiscales au don des particuliers dans différents pays (2015)

| Déduction du revenu imposable | Réduction d'impôt | Pas d'incitation |
|-------------------------------|------------------------------|------------------|
| Allemagne | Canada (29 %) | Finlande |
| Autriche | France (66% et jusqu'à 75 %) | |
| Australie | Italie (26 %) | |
| Belgique | Nouvelle-Zélande (33 %) | |
| Danemark | Portugal (25 %) | |
| Etats-Unis | Espagne (25 %) | |
| Grèce | | |
| Irlande | | |
| Japon | | |
| Pays-Bas | | |
| Norvège | | |
| Royaume-Uni | | |
| Suède (depuis 2012) | | |
| Suisse | | |

Source : *Transnational Giving in Europe* et *Biens Publics, Charité privée, comment l'Etat peut-il réguler le Charity Business ?*, 2018

Si cette donnée brute mérite d'être nuancée et contextualisée, elle illustre néanmoins les principes de « *Save, Spend, Share*⁴³ », triptyque d'éducation répandu parmi les jeunes américains et celui du « *give back to the Community* », l'idée selon laquelle les individus qui ont réussi socialement et économiquement sont redevables de leur succès à la communauté. C'est également une preuve de réussite financière, socialement totalement acceptée.

L'argent de l'influence est par ailleurs riche d'exemples d'actions philanthropiques américaines sur le siècle dernier et analyse notamment le rôle de la *philanthropy* dans les relations internationales. D'autres essais, anciens ou très récents se montrent critiques vis-à-vis de l'approche philanthropique adoptée. C'est le cas des ouvrages de Bob Reich ou en 2019, d'Anand Giridharadas⁴⁴ et Lionel Astruc⁴⁵.

⁴² *Biens publics et charité privée, Comment l'Etat peut-il réguler le Charity Business ?*, G. Fack, C. Landais et A. Myczkowski, Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications (CEPREMAP), 2018

⁴³ Economiser, Dépenser, Partager

⁴⁴ *Winners take all, The Elite charade of changing the world*, Anand Ghiridharadas, 2019

⁴⁵ *L'art de la fausse générosité : La fondation Bill et Melinda Gates*, Lionel Astruc, 2019

S'agirait-il alors de s'inspirer du modèle américain qui autorise un foisonnement de fondations et une régulation minimale du secteur, comme s'interrogent les auteurs de Biens Publics et Charité Privée, comment l'Etat peut-il réguler le *Charity Business* ? Sans doute pas (Cf. Annexe 6 sur les critiques du modèle philanthropique anglo-saxon). Comme le développent les chercheurs, l'expérience anglo-saxonne montre en effet que « *la puissance publique a un rôle majeur à jouer dans la structuration du secteur à but non lucratif et dans la définition du cadre juridique des financements privés, à la fois pour aider au développement du mécénat des acteurs publics et pour favoriser l'initiative privée dans les domaines d'intérêt général et [...] qu'il est indispensable de maintenir une forme de contrôle (démocratique) sur la définition de ce qu'est un bien public et des droits auxquels son financement donne accès* »⁴⁶.

* * *
*
*

⁴⁶ Vive la philanthropie, F. Charhon

* * *

Ainsi, la philanthropie, qui se distingue comme sous-partie de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) dans sa dimension purement non lucrative, pose un certain nombre de questions clés :

- Qu'est-ce que l'intérêt général, qui en est comptable ?
- Qu'est-ce que le bien commun ?
- Qu'est-ce que l'utilité publique ?
- Quelle est la place de l'Etat et de la société civile ?

La philanthropie est en effet le reflet d'un choix de société, qui se traduit en théorie et en pratique par des fondamentaux qui peuvent être diamétralement opposés, et font l'objet d'une attention particulière et d'études fournies dans la littérature anglo-saxonne. Certains gouvernements nationaux européens d'ailleurs instaurent, ou envisagent d'instaurer, des règles plus strictes qui réduisent la marge de manœuvre de la philanthropie, sous la pression du discours public, parfois de plus en plus négatif vis-à-vis des organisations de la société civile⁴⁷ ou une peur d'un contre-pouvoir au pouvoir politique en place.

* * *

⁴⁷Voir l'étude publiée en 2018 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le champ d'action de la société civile, qui recense les difficultés que rencontre celle-ci dans différents pays de l'UE, notamment concernant l'espace dévolu à la philanthropie. <https://fra.europa.eu/fr/publication/2018/difficultes-rencontrees-par-les-organisations-de-la-societe-civile-actives-dans-le-domaine-des-droits-de-l-homme>.

2. Le développement de la philanthropie passe par un cadre législatif et juridique clarifié et simplifié qui associerait « liberté » et « responsabilité »

La responsabilité et la liberté sont les deux piliers du développement de la philanthropie, et un équilibre entre ces principes se doit d'être respecté. La liberté sans la responsabilité peut créer des risques de dérives et un manque de confiance, mais à l'inverse, une responsabilité exacerbée peut décourager les personnes qui souhaiteraient s'engager. C'est par exemple le cas des dirigeants d'associations, qui sont soumis au même régime que les dirigeants de sociétés, quand bien même ceux-ci sont bénévoles. Cette situation participe aux difficultés que connaissent les associations quant au renouvellement de leurs dirigeants bénévoles. Des solutions législatives ont pu être proposées pour remédier à cette situation, comme la proposition de loi de M. Waserman en faveur de l'engagement associatif (Cf. Annexe 7).

Dans la mesure où les structures et financements privés sont l'expression de motivations et de préférences individuelles, ils ne sauraient garantir le respect de l'intérêt général. Dès lors, encadrer pertinemment ces structures privées constitue un enjeu majeur d'une gestion efficace des biens publics.

2.1. En effet, la philanthropie française offre un panorama varié dans un écosystème complexe où se pose la question du rôle des pouvoirs publics

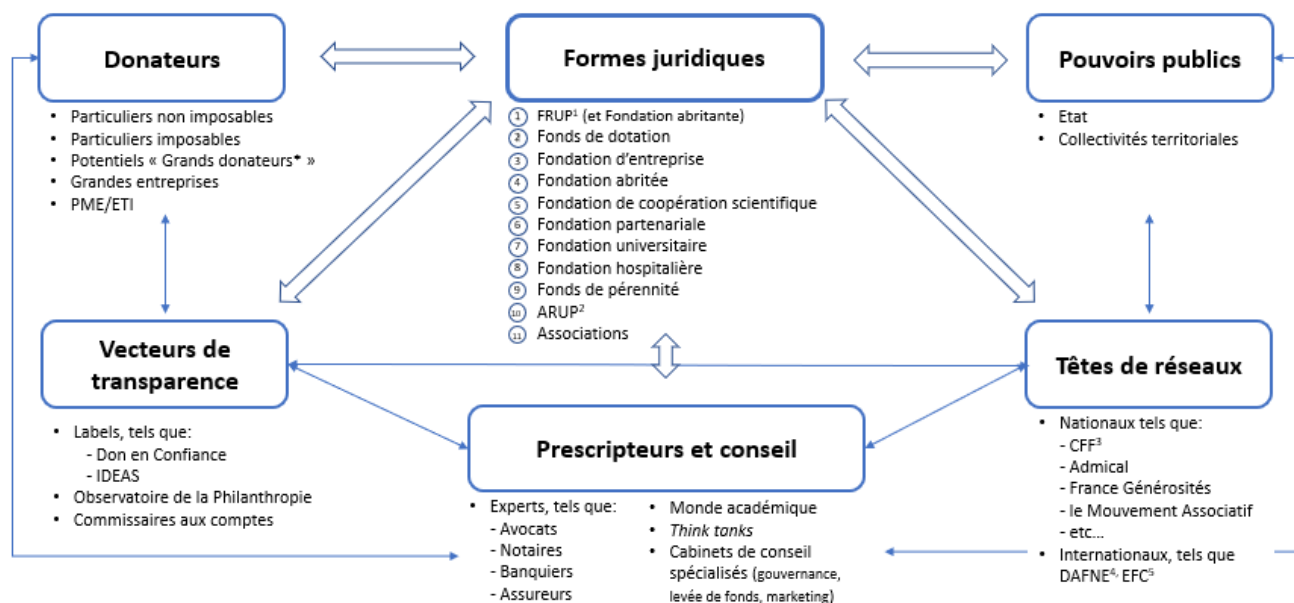
Comme le montre l'illustration n°6, le secteur de la philanthropie interagit avec de nombreux acteurs privés et publics. Il se structure autour de 11 formes juridiques principales identifiées⁴⁸ que sont :

- Les Fondations Reconnues d'Utilité Publique (FRUP) – 641 en 2018⁴⁹ - Cf. Illustration n°7;
- Les fonds de dotation – 2 752;
- Les fondations d'entreprise – 415;
- Les fondations abritées – 1391;
- Les fondations de coopération scientifique ;
- Les fondations partenariales ;
- Les fondations universitaires ;
- Les fondations hospitalières ;
- Les fonds de pérennité ;
- Les Associations Reconnues d'Utilité Publique (ARUP) ;
- Les associations.

⁴⁸ Hors spécificités d'outre-mer

⁴⁹ Chiffres de l'Observatoire de la Philanthropie

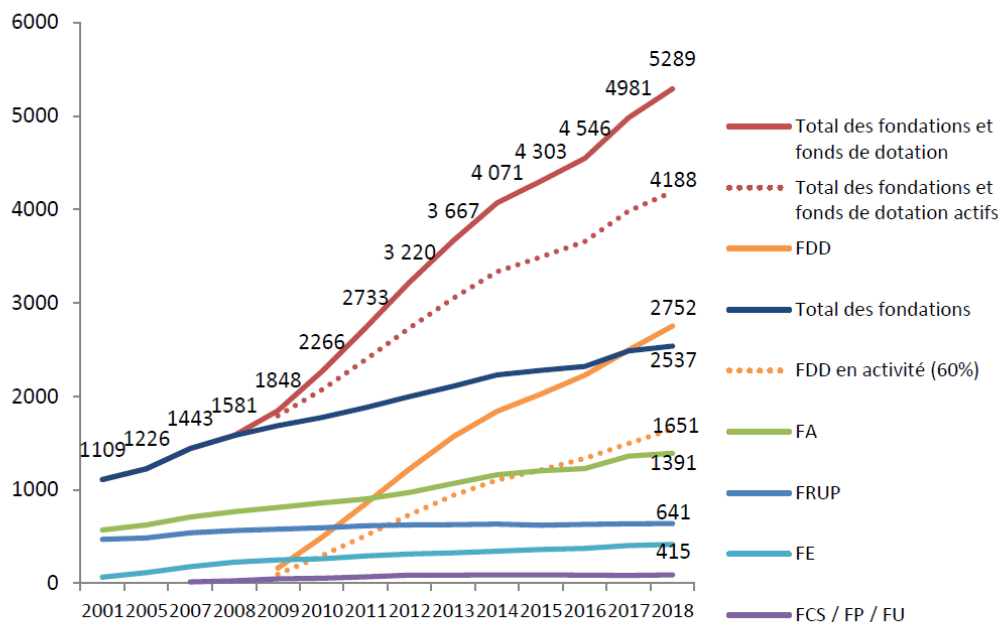
Illustration n°6 : Ecosystème de la philanthropie, au service des bénéficiaires



¹ Fondation Reconnue d'Utilité Publique; ² Association Reconnue d'Utilité Publique; ³ Centre Français des Fonds et Fondations; ⁴ Donors and Foundations Networks in Europe; ⁵ European Foundation Center; *: Particuliers soumis à l'IFI ou au patrimoine équivalent.

Source : Mission

Illustration n°7 : Effectifs des fonds et fondations selon leur statut juridique de 2001 à 2018



Source : Les fondations et fonds de dotation en France de 2001 à 2018, Observatoire de la philanthropie

Focus : Distinction Fondation/Association

La fondation se distingue de l'association par le fait qu'elle ne résulte pas du concours de volonté de plusieurs personnes pour œuvrer ensemble mais de **l'engagement financier et irrévocable des créateurs de la fondation**, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. **Une fondation, c'est avant tout de l'argent privé mis à disposition d'une cause publique.**

A l'inverse d'une association, une fondation ne comporte pas de membres. Elle est dirigée par un conseil d'administration, dont les membres peuvent être composés en partie par les fondateurs mais aussi de membres de droit et de membres cooptés élus.

Ces deux dispositifs cohabitent et se complètent dans l'espace privé à but non lucratif. Chacun recouvre une organisation et un objectif bien précis : tandis que l'association est l'outil qui permet le regroupement de personnes autour d'un projet commun, la fondation, elle, est destinée à recueillir et gérer des biens (financiers, immobiliers, etc...) consacrés de façon irrévocable au développement d'actions d'intérêt général.

Source : [Vive la philanthropie !](#), F. Charhon

Focus : Deux modes opératoires pour les fondations

Les fonds et fondations peuvent agir selon deux modes opératoires très différents, certaines structures pouvant combiner ces deux modes :

- Les fondations opératrices, gestionnaires d'établissements (hôpitaux, maisons de retraite, musées...). Ces établissements ont des charges de personnel importantes et sont largement financés par des ressources publiques, notamment des prix de journée.
- Les fondations distributives se consacrent au financement et à l'accompagnement de projets qui leur sont extérieurs : distribution de subventions à des associations, et de bourses ou prix à des chercheurs ou des étudiants. Elles peuvent financer tant la mise en œuvre de projets que la montée en compétences d'organisations, ou la recherche sur leur champ d'intervention. Leurs ressources sont quasi-exclusivement privées.

Source : Observatoire de la Philanthropie

Si les statuts des associations n'ont fait l'objet d'aucune remarque particulière lors des auditions, les caractéristiques principales des différents statuts des fondations sont présentées Cf. Illustration n°8.

L'analyse des huit dispositifs de fondations met en exergue **trois constats principaux** :

- **Un éclatement de l'autorité administrative sur les fondations entre différents ministères et administrations locales**, complexifiant les démarches et recours d'une part et la connaissance et les contrôles d'autre part ;
- **Des dispositifs sectoriels finalement peu utilisés**, dont les spécificités pourraient donc être régies par dispositions statutaires;
Les fondations de coopération scientifique, fondations universitaires et fondations partenariales représentent moins de 100 fondations, et la fondation hospitalière est un cas unique.
- **Un déséquilibre entre droits et devoirs** selon les statuts;
Les structures sont soumises à des niveaux de contraintes, en termes notamment de gouvernance et d'obligations de transparence et de solidité, sans réel rapport avec un régime fiscal applicable aux donateurs et aux structures elles-mêmes somme toute assez similaire pour l'ensemble des dispositifs.

Enfin, si associations, fondations et fonds de dotations sont régis par des principes très spécifiques, ces derniers sont parfois remis en cause ou attaqués, que ce soit sur les principes de gouvernance, le mode de financement, ou les types de missions et d'activités, qui peuvent être, par exemple, en lien ou non avec l'intérêt général (Cf. Illustration n°9).

Illustration n°8 : Les fondations sont régies par huit types de statuts principaux

| | Statuts Généralistes | | | | Statuts sectoriels | | | |
|-----------------------------|---|--|---|--|---|--|--|---|
| | Fondation RUP (FRUP) | Fondation abritée (FA) | Fondation d'Entreprise (FE) | Fonds de dotation (FDD) | Fondation de coopération scientifique | Fondation partenariale | Fondation universitaire | Fondation hospitalière |
| Création | Décret en CE, instruction du Ministère de l'Intérieur | Délibération de la fondation abritante | Autorisation par la préfecture | Déclaration en préfecture | Au moins un Etablissement Public (EP) de recherche ou d'enseignement supérieur ou une ComUE | Au moins un EP scientifique, culturel et professionnel ou scientifique et technologique | Au moins un EP de recherche ou d'enseignement supérieur ou une ComUE | Au moins un EP de santé |
| Personnalité morale | Oui | NON | Oui | Oui | | | | |
| Fondateurs | Une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques | Idem FRUP | Sociétés civiles et commerciales, EPIC, mutuelles, etc... | Idem FRUP | | | | |
| Dotations en capital | Obligatoire, min de 1.5MEUR | Selon l'abritante | Facultative, versements min de 150kEUR sur 5 ans | Obligatoire, min de 15kEUR | Règles calquées sur la FRUP mais: | Règles calquées sur la FE mais: | Règles calquées sur la FA mais: | Règles calquées sur la FRUP mais: |
| Ressources | Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation, subventions publiques | Idem FRUP | Versement des fondateurs et des salariés Pas d'Appel à la Générosité du Public (AGP) | Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation. Ni AGP ni subvention publique | - Décret simple; - Gouvernance adaptée dont: fondateurs majoritaires au CA, sièges pour les représentants des chercheurs, le recteur est commissaire du gouvernement | - Contrôle par le rectorat et non par la préfecture; - peut-être créée pour une durée indéterminée - Ressources plus larges, incluant dons et subventions. | - Autonomie financière (compte financier propre) - Statuts approuvés par le CA de l'établissement abritant. | - Décret simple; - Gouvernance adaptée dont: fondateurs majoritaires au CA et contrôle exercé par le DG de l'ARS compétente. |
| Fiscalité du mécénat | | Idem FRUP | | | | | | |
| Gouvernance | CA ou CS, tripartite, représentants de l'Etat | Selon l'abritante | Absence de l'Etat Fondateurs majoritaires possible | Absence de l'Etat Au moins trois membres au CA | | | | |
| Durée | Indéterminée, sauf dotation consommable | Selon l'abritante | Déterminée, min 5 ans | Selon les statuts | | | | |

Source : Fidal, Rapport IGF 2017 ; <https://etaxlawservices.ey-avocats.com/actualite/juridique/-le-fonds-de-perennite--un-nouvel-instrument-juridique-hybride--de-transmission-et-de-detention-d-entreprise>; Juridique - Réglementation - Les impacts de la loi Pacte, Xavier Delpéch – JA 2019, D17 p. 34

Illustration n°9 : Les fondations sont régies par des principes dont certains ont été remis en cause ou font l'objet de critiques.

| | |
|--|--|
| Administration tripartite, fondateur minoritaire | Aux côtés des administrateurs représentant les fondateurs et des personnalités qualifiées, l'État peut être représenté par un commissaire du gouvernement voire non représenté. Dans les fonds de dotation, les fondateurs peuvent être majoritaires |
| Dotation non consommable, devant être préservée | Les fondations peuvent opter entre des statuts « à dotation non consommable » ou « à dotation consommable ». À côté de ces fondations « de patrimoine », il y a des fondations « de flux », qui n'ont pas de fonds propres (ex : fondation d'entreprise) |
| Activité devant relever de l'intérêt général | Certains plaident pour une extension de l'objet des fondations aux questions économiques, dès lors qu'elles présentent un intérêt autre que seulement particulier (ex : lutte contre le chômage, maintien d'entreprises en France, etc.) |
| Personnalité morale, contrôle du Conseil d'État | Certaines fondations (abritées et partenariales) n'ont pas la personnalité morale. Sur les huit statuts de fondations, seul un (fondation reconnue d'utilité publique ou FRUP) prévoit un contrôle du Conseil d'État |

Source : Le rôle économique des fondations, Rapport IGF, 2017

2.2. Dès lors, mettre en place un cadre rationalisé et adapté aux spécificités respectives des structures et des philanthropes serait un gage de clarté et d'efficacité

Notre point d'équilibre vise définir un cadre gage de clarté et d'efficacité qui tienne compte des besoins auxquels répond la philanthropie, des différents types de philanthropes et des structures actuelles en place.

Il s'agit donc d'envisager principalement (Cf. Proposition n°1 et Tableaux 1 et 2):

- **Une réduction du nombre de statuts**, tout en veillant à conserver les spécificités des fondations spécialisées;
- **Un encadrement des modalités** de création, de fonctionnement et de contrôle des fondations abritées ;
- **Démocratiser, Sécuriser et Stimuler la reconnaissance d'utilité publique.**

La « fondation actionnaire » (Cf. Annexe 8) a, quant à elle, fait l'objet d'une attention particulière. La loi PACTE⁵⁰ a apporté deux évolutions notables à ce sujet.

D'une part, elle « autorise » les fondations reconnues d'utilité publique à « recevoir et détenir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, sans limitation de seuil de capital ou de droits de vote ». Cette disposition marque un tournant important dans l'acceptation politique et juridique de la détention de titres de participation par des OSBL. A noter qu'une fondation, ou un autre OSBL, peut devenir actionnaire d'une entreprise suite à une libéralité, mais tout autant en créant une filiale sous statut commercial.

D'autre part, la loi PACTE a également créé un statut spécifique, le fonds de pérennité⁵¹ concept hybride mêlant activité économique et action philanthropique éventuelle. Ce dernier apparaît comme le véhicule adéquat pour une « fondation actionnaire » qui n'aurait qu'un rôle économique. À ce stade et pour plus de clarté, il s'agira donc de réserver le champ sémantique de la « fondation » aux organismes philanthropiques exclusivement. Une évaluation d'ici trois ans permettra d'identifier comment le secteur de la philanthropie se sera emparé, ou non, de cet outil, et de justifier, ou non, la réouverture du débat sémantique.

⁵⁰ Art. 178, loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (JO 23/05/2019)

⁵¹ Décret à paraître

Un concept hybride mêlant activité économique et action philanthropique éventuelle répond de fait à la définition du fonds de pérennité. Ce dernier apparaît donc comme le véhicule adéquat pour une fondation actionnaire, dès que le décret aura été publié. A ce stade et pour plus de clarté, il s'agira donc de réserver le champ sémantique de la « fondation » aux organismes philanthropiques exclusivement. Une évaluation d'ici trois ans permettra d'identifier comment le secteur de la philanthropie se sera emparé ou non de cet outil et de justifier ou non la réouverture du débat sémantique.

Proposition n°1 : Instaurer quatre grandes familles de fondations (Cf. Tableau 2).

- Les **Fondations Reconnues d'Utilité Publique (FRUP)**, abritantes ou non, intégreront les FRUP actuelles ainsi que les quatre fondations dites spécialisées (les fondations de coopération scientifique, les fondations partenariales, les fondations universitaires et les fondations hospitalières). Les fondations spécialisées verront leurs spécificités conservées car spécifiées dans leurs statuts, notamment leur rattachement à leur ministère de tutelle. Dotées de la grande capacité, elles pourront faire appel à la générosité du public et aux subventions.

La gouvernance telle que suggérée dans le tableau 2 redéfinit les obligations et devoirs et permet notamment au fondateur d'avoir la majorité, ce qui entérine de fait l'existence d'une "fondation familiale" (non abritante) ;

- Les fondations abritées
- Les fonds de dotation restent identiques, sauf sur les aspects liés à la publication des comptes et au contrôle ;
- Les Fondations d'Entreprise restent identiques, sauf quelques modifications à la marge.

Enfin les Fonds de pérennité restent le véhicule d'un éventuel futur statut de « Fondation actionnaire » en tant que tel. Le changement sémantique pourra être mis à l'étude d'ici trois ans et après évaluation de la manière dont les acteurs se seront saisis de l'outil.

Remarque : La phase de transition des fondations spécialisées pourra notamment être gérée via l'instance publique suggérée en Partie 4.

Tableau n°1 : Statuts actuels des fondations

| | Statuts Généralistes | | | | Statuts sectoriels | | | |
|-----------------------------|---|--|---|--|---|--|--|---|
| | Fondation RUP (FRUP) | Fondation abritée (FA) | Fondation d'Entreprise (FE) | Fonds de dotation (FDD) | Fondation de coopération scientifique | Fondation partenariale | Fondation universitaire | Fondation hospitalière |
| Création | Décret en CE, instruction du Ministère de l'Intérieur | Délibération de la fondation abritante | Autorisation par la préfecture | Déclaration en préfecture | Au moins un Etablissement Public (EP) de recherche ou d'enseignement supérieur ou une ComUE | Au moins un EP scientifique, culturel et professionnel ou scientifique et technologique | Au moins un EP de recherche ou d'enseignement supérieur ou une ComUE | Au moins un EP de santé |
| Personnalité morale | Oui | NON | Oui | Oui | | | | |
| Fondateurs | Une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques | Idem FRUP | Sociétés civiles et commerciales, EPIC, mutuelles, etc... | Idem FRUP | | | | |
| Dotation en capital | Obligatoire, min de 1.5MEUR | Selon l'abritante | Facultative, versements min de 150kEUR sur 5 ans | Obligatoire, min de 15kEUR | Règles calquées sur la FRUP mais: - Décret simple; - Gouvernance adaptée dont: fondateurs majoritaires au CA, sièges pour les représentants des chercheurs, le recteur est commissaire du gouvernement | Règles calquées sur la FE mais: - Contrôle par le rectorat et non par la préfecture; - peut-être créée pour une durée indéterminée - Ressources plus larges, incluant dons et subventions. | Règles calquées sur la FA mais: - Autonomie financière (compte financier propre) - Statuts approuvés par le CA de l'établissement abritant. | Règles calquées sur la FRUP mais: - Décret simple; - Gouvernance adaptée dont: fondateurs majoritaires au CA et contrôle exercé par le DG de l'ARS compétente. |
| Ressources | Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation, subventions publiques | Idem FRUP | Versement des fondateurs et des salariés Pas d'Appel à la Générosité du Public (AGP) | Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation. Ni AGP ni subvention publique | | | | |
| Fiscalité du mécénat | | Idem FRUP | | | | | | |
| Gouvernance | CA ou CS, tripartite, représentants de l'Etat | Selon l'abritante | Absence de l'Etat Fondateurs majoritaires possible | Absence de l'Etat Au moins trois membres au CA | | | | |
| Durée | Indéterminée, sauf dotation consommable | Selon l'abritante | Déterminée, min 5 ans | Selon les statuts | | | | |

Source : Fidal, Le rôle économique des fondations, Rapport IGF, 2017, mise à jour par la mission

Tableau n°2 : Statuts proposés

| Statuts Généralistes | | | | |
|---------------------------------|---|---|---|--|
| | Fondation RUP (FRUP) <i>dont précisions pour les abritantes</i> | Fondation abritée (FA) | Fondation d'entreprise (FE) | Fonds de dotation (FDD) |
| Création | Décret en CE, dépôt de la demande en préfecture et instruction par un organisme dédié | Délibération de la fondation abritante | Autorisation par la préfecture | Déclaration en préfecture |
| Personnalité morale | OUI | NON | OUI | OUI |
| Fondateurs | Une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques | Idem FRUP | Sociétés civiles et commerciales, EPIC, mutuelles, etc... | Idem FRUP |
| Dotations en capital | Obligatoire, min de 300kEUR ou 500K si abritante dotation à versement unique ou fractionné (une caution bancaire serait exigé sauf en cas de dépôt en amont à la CDC) dotation partiellement ou totalement consommable. | Dotations non consommables à définir selon un ratio prudentiel qui tiendrait compte du nombre d'abritantes et de l'exposition (montant des dépenses) | Facultative, versements min de 150kEUR sur 5 ans - si le(s) fondateur(s) s'engage(nt) à verser à la création l'intégralité du plan d'actions pluriannuel, la caution bancaire ne serait plus obligatoire si les sommes sont déposées en amont à la CDC. | Obligatoire, min de 15kEUR |
| Ressources | Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation, subventions publiques | Idem FRUP | Versement du/des fondateur(s), des actionnaires, des mandataires sociaux et des salariés du ou des fondateurs ou des entreprises du groupe Pas d'Appel à la Générosité du Public (AGP) | Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation. AGP et subvention publique sous conditions restrictives. |
| Gouvernance | Conseil d'administration ou directoire avec conseil de surveillance répartition tripartite des membres (fondateurs, représentants Etat, personnalités qualifiées) Présence obligatoire d'un commissaire aux comptes | Dans le cadre d'un organisme dédié (Cf. Partie 4), il s'agirait d'encadrer les modalités de création, fonctionnement et contrôles des fondations abritées) - (mesure soutenue dans le rapport Cour des comptes 2018) / comptabilité distincte de l'abritante pour plus de transparence (réforme 2018) | Absence de l'Etat Remplacement la répartition 2/3-1/3 par au moins un représentant des salariés et au moins une personnalité qualifiée. Fondateurs majoritaires possibles Présence obligatoire d'un commissaire aux comptes | Absence de l'Etat Au moins trois membres au CA Présence obligatoire d'un commissaire aux comptes sans condition de revenus |
| Durée | Indéterminée, sauf dotation consommable | Selon l'abritante | Déterminée, min 5 ans, mais prorogable | déterminé ou indéterminé (selon les statuts) |
| Éléments complémentaires | Nécessité de publication des comptes auprès de l'organisme dédié (Cf. Partie 4) - notamment pour l'accès aux rescrits, le cas échéant. | | | |

Source : Mission

Proposition n°2 : Démocratiser, Sécuriser et Stimuler la reconnaissance d'utilité publique

- Définir les **critères d'éligibilité d'une demande de RUP** actuellement soumis à l'instruction du Ministère de l'Intérieur et du Conseil d'Etat ;
 - Assouplir les modalités de constitution d'une FRUP (montant de la dotation initiale, droit des fondateurs) ;
 - Fixer le cadre juridique de la FRUP dans la loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat en conservant les articles existants (18 à 18-3) et en renvoyant au décret pour les aspects plus pratiques en s'inspirant du cadre juridique de la fondation hospitalière amenée à disparaître (grands principes visés à l'article L6141-7-3 du Code de la Santé publique et détail visés aux articles R. 6141-53 à R. 6141-66 du Code de la Santé publique) ;
 - Fixer un délai maximum de six mois pour instruire une demande de RUP et prévoir une autorisation tacite en cas de silence des autorités administratives ;
 - Accorder la reconnaissance d'utilité publique par décret simple (suppression de l'avis du Conseil d'Etat) ;
 - Prévoir qu'un refus de RUP doit être motivé et susceptible de recours.
- Fixer le **montant légal de la dotation initiale** ;
 - Abaisser sensiblement le montant de la dotation initiale, fixé par décret;
 - Permettre la consomptibilité de la dotation au-delà du nouveau montant minimum légal.
- Renforcer les **droits des fondateurs** d'une FRUP (non abritante).
 - Permettre aux fondateurs de contrôler la gouvernance de la FRUP qu'ils créent et financent (dotation initiale) particulièrement quand celle-ci est créée par une ou plusieurs ARUP, elles-mêmes organismes d'intérêt général ;
 - Accorder deux tiers des voix aux fondateurs dans le conseil d'administration ou le conseil de surveillance d'une FRUP particulièrement quand celle-ci est créée par une ou plusieurs ARUP, elles-mêmes organismes d'intérêt général.
- Modifier l'article 795 du CGI afin d'éclaircir ses conditions d'application, de manière à ce que l'obtention de la RUP permette automatiquement une exonération des libéralités consenties par les donateurs.

2.3. Par ailleurs, soucieux du risque réputationnel, le secteur de la philanthropie s'est emparé du sujet de la transparence et de l'éthique et est soumis à de nombreuses obligations réglementaires qu'il s'agirait de mieux contrôler

2.3.1. Les efforts et contraintes du secteur sont déjà conséquents et entraînent des dépenses

La notion de transparence est la clé de voute de l'ensemble du secteur de la philanthropie : un secteur basé principalement sur l'appel à la générosité publique repose par la même sur la confiance. Tout manquement, indépendamment même de la faute morale, fragiliserait la relation avec les donateurs. Le secteur exige une grande transparence des organisations. Il doit contribuer à lutter contre les dérives à assurer sa traçabilité. Dès lors ces dernières sont soumises à des obligations comptables et déclaratives afin de garantir la transparence de leurs financements. Les lois du 7 août 1991 et du 1^{er} août 2003 disposent que les organismes faisant appel à la générosité publique doivent établir un compte d'emploi annuel des ressources ainsi collectées en précisant l'affectation des dons par type de dépense et en assurer la publicité par tous moyens. Lorsque le montant des dons dépasse 153 kEUR par an, ces organismes doivent faire certifier leurs comptes.

La confiance est en effet un élément fondamental de la générosité des donateurs ; le principal frein au don des Français est le manque de confiance à l'égard de l'utilisation des fonds, devant le manque d'argent et le sentiment d'avoir déjà contribué par ses impôts. Ainsi, les raisons de la défiance sont à plus de 50 % dues au doute sur la destination des dons, et à un manque de transparence⁵².

Cette transparence est nécessaire à plusieurs titres ; en effet les donateurs ont le droit d'être informés de l'utilisation de leurs dons, et les dépenses fiscales consenties par l'État justifient des obligations de traçabilité et de transparences.

Ainsi, en contrepartie des nombreux avantages fiscaux prévus en faveur des fondations, ces dernières sont soumises à des obligations comptables et déclaratives, afin de garantir la transparence de leurs financements publics et privés. Le secteur de la générosité s'est également saisi de la question, entraînant la création de labels qui démontrent auprès des mécènes et donateurs la qualité de l'organisation en termes de gouvernance et de transparences financières. Le contrôle administratif des fondations est partagé entre de nombreux acteurs : DGFIP et DLF, Ministère de l'Intérieur pour les FRUP, Ministères de tutelle, Conseil d'Etat, Cour des Comptes et Inspections, Préfectures.

Or, la représentation de l'Etat aux conseils d'administration des FRUP, théoriquement par un administrateur ou un commissaire du gouvernement, est peu structurée. Cette règle n'est toutefois pas toujours respectée, certaines FRUP étant sans représentant de l'Etat d'après le rapport de l'IGF. Cette situation concernerait 122 structures sur les 643 FRUP en activité, et correspond à des fondations créées avant l'approbation par le Conseil d'Etat de statuts-types imposant la présence de l'Etat au conseil d'administration⁵³.

Les fondations sont également soumises au contrôle de la Cour des comptes⁵⁴, et les divers services d'inspection (IGA, IGF, IGAS, IGAEN, etc.) ont un pouvoir de contrôle lorsque la

⁵² Le don, plus qu'une question de générosité, Observatoire du don en confiance, Etude réalisée par ViaVoice, 2019

⁵³ Le rôle économique des fondations, Rapport IGF, 2017

⁵⁴ Article L. 111-8 du Code des juridictions financières

fondation relève de leur champ de compétence. Enfin, les services fiscaux peuvent effectuer des contrôles des fondations.

Il convient également de souligner les obligations d'informations comptables que les fondations doivent respecter, qu'il s'agisse de la certification par un commissaire aux comptes et la publication des comptes et du rapport du commissaire aux comptes pour tous les organismes faisant appel à la générosité publique au-delà de 153 kEUR de dons ou de subventions, auxquels s'ajoute la publication d'un rapport d'activité pour les fondations d'entreprise et les fonds de dotation⁵⁵.

Malgré l'existence de ces obligations, le rapport de l'IGF de 2017 souligne que le contrôle effectif des fondations par l'État est « fragmenté et peu coordonné, ce qui en limite la portée et ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble du secteur ». Cette situation apparaît problématique. En effet, les représentants de l'État au sein des fondations doivent être les garants de la conciliation entre l'intérêt général et l'intérêt propre de la fondation.

Ainsi, malgré, ou en raison, des contrôles parcellaires de l'État, les acteurs des fondations se sont saisis des questions de transparence. En effet, ceux-ci sont conscients du risque qu'un nouveau scandale, comme celui qui arriva par M. Crozumarie, Président de l'ARC dans les années 1990, ferait peser sur le secteur de la générosité.

En effet, si la générosité des Français est en hausse d'années en années, celle-ci s'accompagne d'une **exigence croissante des donateurs**. Cette exigence se perçoit jusque dans la conception des projets (*Theory of change*), et nécessite du temps et des compétences qui pèsent de fait sur les dépenses de la structure, lorsque celle-ci peut se le permettre.

Plusieurs manières de répondre à ces enjeux ont émergé à l'initiative des acteurs du secteur, avec des processus de labellisation des associations et fondations, ainsi que des méthodes d'évaluation et de bonnes pratiques de gouvernance, telles que les comités des donateurs. Ces derniers sont institués à l'initiative des fondations, et sont les garants de l'utilisation des fonds par l'organisme. Sans se substituer aux autres contrôles externes et internes, ils participent au lien de confiance entre donateurs et fondations.

Il existe aujourd'hui **deux labels principaux** dans le domaine de la philanthropie : Le Don en confiance⁵⁶ », label historique né en 1993 (anciennement « Comité de la charte »), suivi par IDEAS⁵⁷ en 2009. Complémentaire du « Don en confiance » fondé sur la transparence financière de la générosité, IDEAS a une démarche plus large d'accompagnement et a édité un guide des bonnes pratiques portant sur la gouvernance, les finances, le pilotage et l'évaluation. Ces deux organismes viennent labelliser la gouvernance et l'information financière des associations et fondations, et regroupent respectivement 84 et 54 organisations qui bénéficient de leurs labels.

« **Don en confiance** » fonctionne sur la base d'une Charte de déontologie, qui s'appuie sur quatre principes majeurs: le respect du donateur, la transparence, la probité et le désintéressement, auxquels on peut ajouter la recherche d'efficacité. Le respect de ces principes est attesté par un processus de contrôle en continu.

⁵⁵Le rôle économique des fondations, Rapport IGF, 2017

⁵⁶<http://www.donenconfiance.org/> - Anciennement « Comité de la Charte »

⁵⁷<https://ideas.asso.fr/>

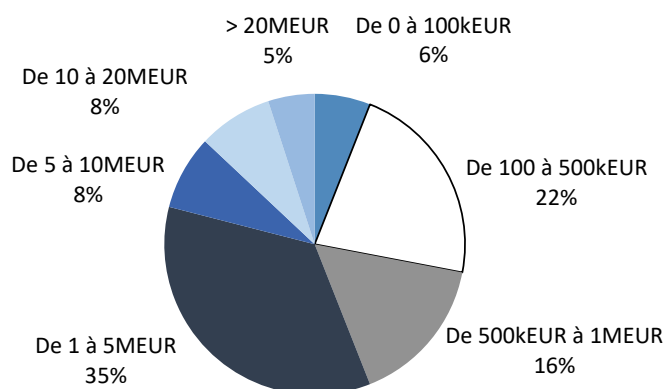
Le label IDEAS quant à lui se fonde sur le guide IDEAS des bonnes pratiques, qui couvre les points clés d'un OSBL, et est décerné à la suite de contrôles réalisés par des professionnels indépendants et d'une audition.

Cependant, la complexité des statuts des structures est source de difficultés pour les organismes de labellisation (flux *in house*, comptes combinés, fondations abritées et fonds de dotation, etc.).

L'observation des associations et fondations accompagnées par IDEAS permet de dégager le profil « type » des associations s'inscrivant dans une démarche de labellisation (Cf. Illustrations n 10 et 11)

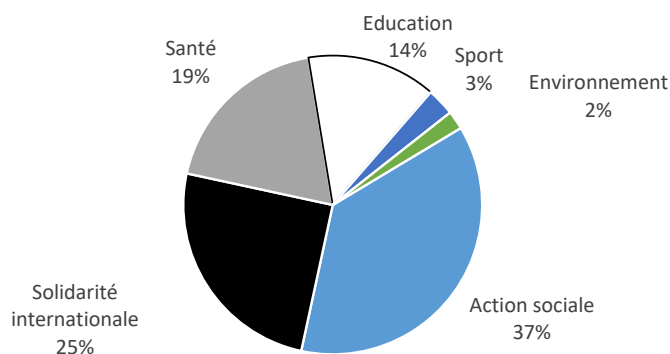
Une instance de déontologie plus générale pourrait également voir le jour. L'organisation Admical travaille ainsi à la rédaction d'un code de déontologie pour le mécénat d'entreprises, via l'organisation de groupes de travail avec l'ensemble des parties prenantes. Ces instances pourraient par la suite être animées au sein de l'instance étatique (Cf. Partie 4), ce qui permettrait de centraliser et d'offrir plus de clarté à ces questions de transparence.

Illustration n°10 : Répartition des associations et fondations accompagnées par IDEAS par ressources



Source : IDEAS

Illustration n°11 : Répartition des associations et fondations accompagnées par IDEAS par thème



Source : IDEAS

2.3.2. Ainsi l'idée n'est pas d'ajouter des contrôles à un arsenal déjà conséquent mais de trouver les moyens d'être plus efficient sur les contrôles existants, d'autant plus faisables sur un nombre réduit de statuts

Les fondations sont déjà soumises à des obligations ; **les manquements semblent ainsi venir d'une application et d'un contrôle limité de celles-ci plutôt que de failles dans la législation.**

Les règles régissant la vie des acteurs de la philanthropie sont éparpillées dans différents instruments législatifs et réglementaires, entraînant une certaine complexité d'appréhension dans leur ensemble. Les différents textes régissant la vie des acteurs de la philanthropie pourraient être compilés au sein d'un Code, permettant ainsi d'améliorer la lisibilité juridique. Il conviendrait également d'harmoniser les obligations liées à la publication des comptes.

Des rapports publics et de parlementaires dénoncent régulièrement un respect insatisfaisant des obligations d'établissement et de publicité des comptes :

- Les obligations actuelles sont respectées par moins de la moitié des associations et fondations recensées⁵⁸. En 2017, seules 39 % des associations et fondations ont publié leurs comptes sur le site de la DILA⁵⁹. Ce pourcentage est à peine plus élevé (43 %) si l'on prend en compte les structures ayant publié leurs comptes non pas sur le site de la DILA mais sur leur propre site internet.
- Ces obligations ne sont pas systématiquement vérifiées par les commissaires aux comptes.

L'Etat ne dispose pas pour l'heure de levier coercitif pour faire cesser cet état de fait. Les déclarations fiscales très limitées et l'absence d'information spécifique sur les placements devraient être contrebalancées par les larges pouvoirs d'investigation de l'administration, la transmission annuelle des comptes à l'administration et la publication des comptes au Journal Officiel (JO), pour les FRUP et les FDD.

Il apparait donc nécessaire que **ces obligations et contrôles soient mieux appréhendées par les pouvoirs publics et autres interlocuteurs.** Cela parait d'autant plus atteignable si un nombre restreint de statuts est retenu et les obligations de transparence harmonisées pour l'ensemble du secteur.

Ainsi, il doit être souligné que la reconnaissance d'utilité publique n'a jamais été retirée⁶⁰ à une fondation en l'absence de revue régulière systématique des statuts, alors que certaines dateraient de Napoléon III⁶¹, alors qu'un certain nombre d'obligations des fondations n'est pas respecté, comme les obligations déclaratives (Cf. Illustration n°12).

⁵⁸ Rapport IGAS

⁵⁹ Direction de l'Information Légale et Administrative

⁶⁰ sauf pour cause d'inactivité à titre de sanction – Cf. Rapport Conseil d'Etat 2000

⁶¹ Audition Cour des comptes

Illustration n°12 : Entre 18 à 35 % des FRUP et FDD ne respectent pas leurs obligations déclaratives à l'administration de tutelle ou au JO (sur un échantillonnage de l'IGF)



Source : IGF 2017

Focus : Les commissaires du Gouvernement

La nécessité de conciliation de l'intérêt général, qui doit être recherchée par la fondation, et son intérêt propre justifie l'existence d'une tutelle administrative. Cette tutelle s'exerce lors de la création, de l'évolution et de la disparition d'une fondation, mais aussi durant la vie de la fondation.

A cette fin, les statuts types des FRUP prévoient deux types de gouvernance : celle où le conseil d'administration comporte un collège de membres de droit où siègent les représentants de l'État, ou celle avec commissaire du Gouvernement.

Les statuts types ne semblent pas indiquer de préférence pour l'une ou l'autre des possibilités évoquées ci-dessus. Cependant, la présence d'un commissaire au gouvernement semble permettre un suivi plus régulier de la fondation, par rapport au collège de membres de droits. Ainsi, dans son rapport sur la gestion de la Fondation Agir contre l'exclusion (FACE), la Cour des comptes souligne que le Conseil d'administration n'a « pas rempli son rôle », notamment en raison de la « rotation rapide » qu'ont connu les représentants de l'État. La Cour recommande donc en conséquence une réforme des statuts, afin de substituer la désignation d'un ou plusieurs commissaires du Gouvernement à la présence de membres de droits. C'est également ce qui est ressorti d'auditions avec le CEGEFI.

Lorsque les statuts prévoient la présence d'un commissaire du Gouvernement, celui-ci est nommé par le ministre de l'Intérieur, après avis des autres ministres concernés. Il veille alors au respect des statuts et du caractère d'utilité publique de l'activité de la fondation, à la régularité des décisions, à leur conformité avec l'objet de la fondation, ainsi qu'à sa bonne gestion.

Selon les statuts, le commissaire du Gouvernement assiste aux séances du conseil d'administration, où il a une voix consultative, et « veille au respect des statuts et du caractère d'utilité publique de l'activité de la fondation, à la régularité des décisions, à leur conformité avec l'objet de la fondation, ainsi qu'à sa bonne gestion ». A ce titre, il peut demander une nouvelle délibération « lorsqu'une délibération lui paraît contraire à l'un de ces principes ou de nature à compromettre le bon fonctionnement de la fondation ». Il doit également veiller à la soutenabilité économique des décisions du Conseil d'administration.

Enfin, la fondation doit faire droit à toute demande du commissaire du Gouvernement de visiter ses services et d'accéder à tous documents utiles à l'exercice de ses missions.

Cas particulier des fondations spécialisées :

Au sein de certaines fondations spécialisées, le rôle du commissaire du Gouvernement est assuré par les autorités administratives suivantes :

- Recteur pour les fondations universitaires et les fondations de coopération scientifiques
- Directeur général de l'ARS dans le ressort de laquelle est située le siège social de la fondation pour les fondations hospitalières.

Source : Conseil d'État, Séance du 19 juin 2018, Statuts types des fondations reconnues d'utilités publiques, Fondations d'utilité publique – Armelle Verjat ; (Œuvre collective sous la direction de Philippe-Henri Dutheil – 2016 (actualisation : Octobre 2019), Cour des comptes, Fondation agir contre l'exclusion), octobre 2019

Proposition n°3: Publier un texte unificateur, clarifiant les obligations de transparence pour tous les organismes faisant appel à la générosité publique, quel que soit leur statut, dans l'esprit des lois de 1991 et 2003

Mesure portée par l'IGAS (Rapport de capitalisation « Appel à la générosité publique : quelle transparence de l'emploi des fonds », 2017

Proposition n°4 : Renforcer le rôle des commissaires de gouvernement

Il s'agira principalement de renforcer et accélérer les efforts engagés par le CGEFI et la mission Mécénat et Financement innovant du Ministère de la Culture afin de :

- Clarifier et standardiser les modes de désignation (lettre de mission, durée de mandat), de sélection, voire de rémunération ; ainsi que les obligations et les missions des commissaires de gouvernement et ce, au travers de dispositions légales et/ou réglementaires.
- Assurer une formation initiale commune systématique ;
- Faciliter une mise en réseau, un partage de bonnes pratiques et la formalisation des travaux et connaissances acquises sur les entités.

Proposition n°5 : Compiler l'ensemble des textes relatifs à la philanthropie dans toutes ses composantes sous la forme d'un « Code »

Proposition n°6 : Intégrer la programmation des contrôles sur l'emploi des fonds issus de l'appel à la générosité publique dans le programme des activités de l'IGAS

Il s'agirait de modifier le décret 97-864 afin d'y intégrer la programmation des contrôles « générosité publique » au programme de l'IGAS, prévu à l'article premier du décret 2011-931 du 1er août modifié, et de prévoir la publication systématique des rapports correspondants.

Eu égard aux potentielles difficultés qui seront induites par l'introduction du nouveau plan comptable des associations (notamment l'instauration du Compte de résultat par origine et destination CROD), il serait opportun de différer la mise en œuvre de la présente proposition le temps que l'ensemble des acteurs aient appréhender le nouveau dispositif.

Mesure portée par l'IGAS

Proposition n°7 : S'assurer, lors de la publication des rapports des organismes publics de contrôle, de la mise en œuvre et du suivi des recommandations de l'organe de contrôle des structures philanthropiques, a fortiori en l'absence de contrôles a priori

Mesure notamment portée par IGF 2017 et le CFF.

Proposition n°8 : Mieux appréhender la philanthropie en améliorant le processus de déclarations des déductions fiscales et de justification des dons

On peut en particulier souhaiter :

- Que les différentes catégories de dons des particuliers venant en réduction de l'IR soient dissociées dans la déclaration de revenus (dons aux campagnes électorales , dons aux organismes d'aide à la création d'entreprise ou à la presse... fondé sur le champ du 200 et avec la case « généraliste ») – point satisfait pour les entreprises (Nouvelle règle déclarative, PLF 2019);
- Que l'ensemble des données statistiques relatives aux contribuables concernés et aux dons déduits tant par les particuliers que par les entreprises soient librement accessibles en *open data* dans le respect du secret fiscal (Cf. Partie 4);
- D'évaluer le jaune budgétaire créé par la LFI 2020 (art. 179) qui permet au ministère des finances de publier le montant des libéralités reçues par les organismes sans but lucratif ou publics bénéficiant d'exonérations de droits de mutation à titre gratuit.

Mesure notamment portée par D. Bruneau (sauf point 3)

3. Outre des incitations sur les libéralités et les droits de succession, d'autres leviers sont actionnables pour répondre aux besoins de financement et valoriser la philanthropie

Comme étayé dans Biens publics et charité privée⁶², les études économiques, sociologiques et psychologiques montrent que si les motivations du don sont diverses, les individus ont un « plaisir à donner » eux-mêmes pour l'intérêt général. Alors que plus de la moitié des fondations font part de difficultés à stabiliser et renouveler leurs financements⁶³, cette notion de « plaisir à donner » a des conséquences importantes non seulement sur le financement des biens publics, mais également sur les leviers d'actions. En effet, dès lors que les individus retirent un bénéfice direct à donner eux-mêmes, quelles que soient les motivations qui poussent à la générosité, les financements publics par l'impôts et les financements privés ne sont plus équivalents. Même si c'est le niveau total des biens publics produits qui importe d'un point de vue social, encourager les individus à donner eux-mêmes, par le biais d'incitations fiscales pour bénéficier du « plaisir de donner », peut être un moyen d'augmenter les contributions.

Les propositions suivantes s'attachent donc aux libéralités et droits de succession (Cf Annexe 9), présentent d'autres mesures liées à la fiscalité et explorent également plusieurs autres leviers d'action possibles (financiarisation et bénévolat et mécénat de compétences notamment).

3.1. Libéralités et droits de succession

3.1.1. Concilier réserve héréditaire et philanthropie

La question de la suppression de la réserve héréditaire (Cf. Encadré 6) est de plus en plus prégnante. « Il n'est pas inconcevable que la réserve héréditaire soit abolie, en tant qu'obstacle à la circulation des richesses et entrave au droit de propriété » écrivait Pierre Catala (Prospective et perspectives en droit successoral, JCP N 2007, 1206, n°17).

Supprimer la réserve héréditaire devrait en effet, au moins en théorie, favoriser les libéralités philanthropiques dès lors que la loi n'offre qu'un espace limité de transmission. En consacrant une part d'héritage à une catégorie de personnes (les héritiers réservataires), la loi limite, de facto, la liberté de transmettre à une oeuvre philanthropique. Cette limite correspond à la quotité disponible : la moitié du patrimoine en présence d'un enfant, un tiers pour deux enfants et un quart pour trois enfants ou plus.

La remise en cause de la réserve héréditaire est ancienne et récurrente. Ancienne : elle se posait déjà au Moyen-Age pour savoir si un legs « pieux » pouvait justifier une atteinte aux règles de la réserve. Récurrente car elle fait l'objet de débats constants, de propositions de lois régulières et, plus récemment, de la mise en place d'un groupe de travail par la Chancellerie dont le rapport a été remis le 13 décembre 2019 à la Ministre de la justice.

A ce jour, le principe de la réserve héréditaire n'a jamais été remis en cause en droit.

⁶² Biens publics et charité privée, Comment l'Etat peut-il réguler le *Charity Business* ? G. Fack, C. Landais, A. Myczkowski, 2018

⁶³ Observatoire de la philanthropie

De façon contemporaine, la réserve héréditaire est souvent justifiée comme permettant de protéger les enfants contre « les faiblesses du de cujus et la cupidité d'étrangers sans scrupule »⁶⁴. C'est le risque de captation d'héritage, qui ne saurait être exclu. En outre, le constat est régulièrement fait qu'en pratique, la quotité disponible suffit: ceux qui peuvent donner ne le font pas même à hauteur des 25 % minimum en présence de trois enfants ou plus, mais plutôt à hauteur de 10 à 15 % de leur patrimoine comme l'explique M. Jean-François Humbert, Président du Conseil supérieur du notariat.

Encadré n°6 : Qu'est-ce que la Réserve Héréditaire ?

Régie par les articles 912 et suivants du Code civil, la réserve héréditaire est « *la part des biens et droits successoraux dont la loi assure la dévolution libre de charges à certains héritiers dits réservataires, s'ils sont appelés à la succession et s'ils l'acceptent* ». Elle s'oppose à la quotité disponible, « part des biens et droits successoraux qui n'est pas réservée par la loi et dont le défunt a pu disposer librement par des libéralités ». L'objectif de la réserve est de protéger les héritiers, enfants ou conjoint, contre une dépossession absolue ou quasi-absolue de leurs droits. Ils pourront agir en réduction de libéralités si les dons et legs en faveur d'autres bénéficiaires dépassent la quotité disponible au sein du patrimoine concerné.

La répartition entre réserve héréditaire et quotité disponible révèle l'équilibre des intérêts, tel que le législateur les concevait en 1804, entre d'une part, la nécessité d'offrir au disposant la capacité de tester librement et d'autre part, la nécessité de maintenir le corps moral familial qui, uni par la solidarité, doit subsister grâce à l'héritage.

Pour nombre de professionnels dont les notaires, cette réserve héréditaire reste à ce jour utile, garante de paix sociale et justifiée, dans le même esprit qu'à sa création post-Révolution, pour protéger par exemple les enfants d'un premier lit.

On estime à 500 000 le nombre de successions par an pour un montant total de 250 milliards d'EUR⁶⁵. Sur ce montant, les legs aux organismes publics ou privés sans but lucratif atteignent « seulement » 1 milliards d'EUR, ce qui reste très éloigné de la quotité actuellement disponible éventuellement pour l'intérêt général au-delà des montants minimaux « réservés » aux héritiers.

Source : Admical, Le Portail du Mécénat ; Proposition de loi 748 visant à concilier philanthropie et droit de succession présentée par M-H Des Egaulx, Sénatrice et la mission

En même temps, l'évolution des modèles familiaux de solidarité et l'émergence de « nouvelles fortunes » ayant exprimé une volonté philanthropique claire, au-delà de ce que permet la loi, doivent conduire à une plus grande liberté de disposer. Une réponse sur ce sujet sous la forme d'assouplissement des règles de droit est nécessaire. L'intérêt général, boussole de la mission, le commande.

Sans altérer l'essence même de la réserve héréditaire, il serait possible de mettre en place une réserve qui puisse continuer à lui faire remplir son rôle mais qui permettrait aussi d'accroître le montant de la quotité disponible chaque fois que le patrimoine transmis l'est dans l'intérêt général. Ainsi, est-il proposé de supprimer la réserve des trois quarts et d'instaurer deux branches au lieu de trois pour le montant de la réserve héréditaire : la moitié du patrimoine pour un enfant et les deux tiers en présence de deux enfants ou plus. La distinction ne serait plus faite des trois enfants ou plus et il y aurait donc toujours au moins un tiers de la succession en quotité disponible quel que soit le nombre d'enfants.

Proposition n°9 : En cas de libéralités à une FRUP, une ARUP ou une association telle que visée à l'article 6 alinéas 5 à 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, limiter à deux branches le montant de la réserve héréditaire en prévoyant qu'elle soit de la moitié de la succession en présence d'un enfant et des deux tiers en présence de deux enfants

⁶⁴ Leçons de droit civil, Successions – Libéralités, L. Leveneur et S. Mazeaud-Leveneur, 5ème édition, n°874, 1999

⁶⁵ Conseil supérieur du Notariat

Pour aller plus loin et répondre aux situations des « très riches », la loi prévoirait que les legs, lorsqu'ils sont adressés aux fondations et associations reconnues d'utilité publique, pourraient excéder la quotité disponible pour les successions supérieures à dix millions d'euros (en référence à la dernière tranche de l'IFI). Dans ce cas, compte tenu des sommes conséquentes en jeu, les rapports de la réserve héréditaire seraient inversés : la quotité disponible serait des deux tiers en présence d'un enfant et de la moitié en présence de deux enfants ou plus. Cette proposition intègre la précédente (la limitation à deux branches uniques du montant de la réserve héréditaire). Elle protège les héritiers réservataires mais tient compte du montant de la succession pour favoriser les œuvres philanthropiques.

Proposition n°10 : Pour les successions dont le patrimoine excède dix millions d'euros, permettre qu'en cas de legs à une FRUP, une ARUP ou une association telle que visée à l'article 6 alinéas 5 à 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, la quotité disponible soit désormais des deux tiers en présence d'un enfant et de la moitié en présence de deux enfants ou plus.

Il faut également répondre au besoin de sécurisation exprimé par les milieux philanthropiques, en particulier en matière de donations. L'action en réduction constitue, en effet, une épée de Damoclès pour les bénéficiaires: lorsque les héritiers s'estiment lésés, ils peuvent intenter une action en justice pouvant conduire un organisme à but non lucratif à devoir restituer un don reçu, même du vivant du donateur.

Il serait opportun de faire évoluer la renonciation anticipée à l'action en réduction (RAAR) vers un véritable pacte de famille, fruit d'un accord entre le de cujus et ses héritiers réservataires. Le formalisme de la RAAR doit être allégé et ainsi, prévoir un seul notaire au lieu de deux pour recevoir l'acte authentique. De même, dans le prolongement de ce qu'a mis en place la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 dite de programmation et de réforme de la justice, il doit être permis à un majeur protégé de pouvoir conclure un pacte de famille avec l'autorisation du juge, de manière à lui permettre par exemple de percevoir un usufruit pour mieux assurer son entretien. En pratique enfin, contrairement à la lettre de la loi, il existe en général des contreparties à la renonciation (passées sous silence) car la RAAR s'inscrit la plupart du temps dans une stratégie patrimoniale d'ensemble. Il faut également le traduire dans la loi, donc dans le pacte de famille car, outre la réalité des situations, il est très probable que le lien entre renonciation et libéralité attendue par le renonçant le dissuade d'agir en contestation de la libéralité consentie à une œuvre philanthropique.

C'est par ces ajustements que nous obtiendrions un pacte de famille concerté ayant réuni tous les acteurs autour de la table.

Proposition n°11 : Pour faire évoluer la RAAR vers un véritable pacte de famille :

- alléger le formalisme en chargeant un notaire unique de recevoir l'acte authentique;
- passer d'un délai de rétractation possible à un délai de réflexion obligatoire ;
- permettre à un majeur protégé de conclure un pacte de famille avec l'autorisation du juge;
- faire apparaître dans le pacte les éventuelles contreparties à l'action en réduction.

3.1.2. Adapter le régime fiscal de l'abattement sur succession en cas de transmission à certains organismes

L'article 788 III prévoit que le don sur succession doit être fait dans le délai de 6 mois suivants le décès. Or, selon une étude réalisée par France générosités, « *cette exigence de délai constitue en pratique un obstacle majeur pour l'utilisation du mécanisme de l'article 788 III du Code général des impôts. Cette durée de six mois est largement insuffisante pour permettre à l'héritier de prendre connaissance de l'étendue de l'actif successoral et pour décider de gratifier une association ou une fondation reconnue d'utilité publique. La difficulté n'est pas juridique mais d'ordre sociologique. Les praticiens rencontrés au cours de cette étude confirment, en effet, que lors de la perte d'un proche, les héritiers ne disposent pas toujours du recul nécessaire pour prendre une décision importante d'un point de vue patrimonial qui, en dépit de l'avantage fiscal accordé, est synonyme d'appauvrissement pour le donateur*⁶⁶. »

De plus, le délai de 6 mois ne tient pas non plus compte des contraintes liées à la procédure que doivent suivre les associations et fondations reconnues d'utilité publique pour l'acceptation de libéralités. En effet, les libéralités accordées à ces organismes doivent faire l'objet d'une acceptation expresse par l'organe de gouvernance compétent. Or, dans le cas d'une donation d'un bien immobilier, par exemple, celle-ci ne peut être présentée à la décision de l'organe de gouvernance que si elle a fait l'objet d'une évaluation. Or les associations et fondations n'ont pas toutes la même souplesse, la même capacité à instruire des projets, ni les mêmes facilités à faire accepter un projet de donation par leur organe délibérant.

Par ailleurs, selon l'article 788 III du Code général des impôts, le don sur succession au profit d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique répondant aux conditions fixées au b du 1 de l'article 200 du Code général des impôts, de l'Etat ou de l'un organisme mentionné à l'article 794 permet à tout héritier, donataire ou légataire de bénéficier d'un abattement sur la part successorale nette lui revenant, égal à la valeur des biens remis à l'organisme bénéficiaire.

Il convient de préciser que : pour les dons effectués au profit d'une association reconnue d'utilité publique, de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, seuls sont pris en compte les dons de sommes d'argent. Alors que pour les dons effectués au profit d'une fondation reconnue d'utilité publique, l'héritier a la possibilité, soit de verser une somme d'argent, soit de réaliser une libéralité en nature (ex : don d'une collection d'œuvres d'art, d'un immeuble de rapport, etc.).

Remarque : Cette différence sur la nature des biens pouvant faire l'objet du don entre les fondations reconnues d'utilité publique et les autres organisations pouvant bénéficier du don sur succession ne repose sur aucun motif particulier. D'autant plus que le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 1er avril 2003 ne prévoyait pas de distinction entre ces structures⁶⁷. De plus, il faut souligner que la doctrine fiscale prévoit, si l'actif successoral se compose de biens autres que des sommes d'argent, la possibilité pour l'héritier de vendre un bien figurant à l'actif de la succession, pour procéder au don en remploi des sommes⁶⁸.

⁶⁶ France Générosités

⁶⁷ Loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, article 8

⁶⁸ idem

Proposition n°12 : Adapter le régime fiscal de l'abattement sur succession en cas de transmission à un organisme philanthropique, incluant les ARUP (Art. 788 III CGI)

- Autoriser les donations avec réserve d'usufruit ou avec réserve d'un droit de jouissance ;
- Allonger le délai de six à douze mois pour permettre aux héritiers de réaliser ce type de donation (limitant le blocage sociologique des héritiers qui ont des difficultés à prendre du recul dans les premiers mois suivant un décès) ;
- Permettre à l'ensemble des structures visées par l'article 788III CGI de bénéficier du don sur succession quelle que soit la nature du bien remis (don en numéraire ou don en nature), FRUP comme ARUP
- Promouvoir ce dispositif insuffisamment connu et pratiqué auprès des notaires.

Mesure portée par Fidal et France Générosités

Proposition n°13: Evaluer l'impact des nouvelles exonérations des droits de mutation facilitant les donations et legs d'intérêt général

Evaluer cette mesure - Simplifier l'article 795 du CGI en exonérant des droits de mutation à titre gratuit, les OBSL d'IG mentionnés à l'article 200 ou à l'article 238 bis du Code Général des Impôts.

Par ailleurs, s'agissant de l'article 795 du CGI, il pourrait être opportun de rajouter une 15° « les dons et legs consentis aux associations déclarées visées à l'article 6-3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 » pour permettre l'exonération des dons et legs aux associations ayant plus de 3 ans d'existence et l'ensemble de leurs activités éligibles au mécénat (Cf. b du 1 de l'article 200 du CGI) aux droits de mutations.

3.1.3.Simplifier et accélérer les démarches des OSBL pour bénéficier d'une assurance-vie

Par principe, tous les OSBL peuvent être bénéficiaire d'une assurance vie, cependant tous ne sont pas exonérés des droits de mutation à titre gratuit et donc de prélèvement sur ces assurances vies. Les organismes exonérés de droit de mutation à titre gratuit sont également exonérés des prélèvements sur les AV du 757 B et du 990-I.

Pour rappel, en l'état actuel des textes, les organismes bénéficiaires d'une assurance-vie doivent fournir un certificat de non-exigibilité de l'imposition (CGI, art. 806 III et annexe II, art. 292 B). Or, ces formalités ont pour conséquence de retarder le versement des sommes. A l'occasion du dépôt de la déclaration partielle de succession (imprimé n° 2705-A), le comptable public compétent délivre à l'organisme bénéficiaire un certificat de non-exigibilité de l'impôt de mutation par décès. La présentation de ce certificat lui permet ainsi d'obtenir le versement par l'assureur des sommes qui lui sont dues à raison du décès de l'assuré. Or, dès lors que l'organisme bénéficiaire bénéficie d'une exonération totale de droits de mutation par décès et qu'il n'est pas tenu compte, en matière d'assurance-vie de la part lui revenant pour établir l'abattement de 30 500 € prévu par l'article 757 B du Code général des impôts, une simplification des démarches effectuées par l'organisme bénéficiaire peut être envisagée par la suppression du certificat de non-exigibilité prévu au III de l'article 806 du Code général des impôts.

Pour rappel encore, l'article 16 de la loi de finances rectificative n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 a supprimé cette obligation pour le conjoint ou le partenaire survivant dans le cadre d'un pacte civil de solidarité pour les raisons sus-évoquées.

Une modification de l'article 806 III du CGI est donc souhaitable : elle éviterait cette démarche aux organismes reconnues d'utilité publique.

Proposition n°14 : Simplifier les démarches pour les organismes sans but lucratif bénéficiaires d'assurance-vie en supprimant l'obligation de fournir un certificat de non-exigibilité de l'imposition

L'article 806 III du CGI pourrait être rédigé de la façon suivante :

« III. Les sociétés, compagnies, caisses ou organismes d'assurances et tous autres assureurs français, ainsi que les établissements, agences et succursales en France des sociétés, compagnies, caisses, organismes ou assureurs étrangers, ne peuvent se libérer des sommes, rentes ou émoluments quelconques dus par eux, à raison ou à l'occasion du décès de l'assuré à tout bénéficiaire domicilié en France ou à l'étranger, si ce n'est sur la présentation d'un certificat délivré sans frais par le comptable public compétent et constatant soit l'acquittement, soit la non exigibilité de l'impôt de mutation par décès.

Ils peuvent, toutefois, sur la demande écrite des bénéficiaires, verser tout ou partie des sommes dues par eux en l'acquit des droits de mutation par décès, au service des impôts où doit être déposée la déclaration de succession.

Les dispositions du présent III ne sont pas applicables lorsque l'ensemble des sommes, rentes ou émoluments quelconques dus par un ou plusieurs assureurs, à raison ou à l'occasion du décès de l'assuré, n'excèdent pas 7 600 € et reviennent à des successibles en ligne directe n'ayant pas à l'étranger un domicile de fait ou de droit. Cette mesure est subordonnée à la condition que le bénéficiaire de l'assurance dépose une demande écrite renfermant la déclaration que l'ensemble des dites indemnités n'excède pas 7 600 €.

Le présent III n'est pas applicable aux sommes, rentes ou émoluments quelconques dus au conjoint survivant ou au partenaire survivant dans le cadre d'un pacte civil de solidarité.

Le présent III n'est pas applicable aux sommes, rentes ou émoluments quelconques dus à un organisme visé par l'article 795 du Code général des impôts. »

Mesure notamment portée par France Générosités et la Fondation Nicolas Hulot.

3.1.4. Libérer davantage la générosité intra familiale dans le cadre d'un projet philanthropique

Proposition n°15 : Permettre le développement de la transmission en exonérant de droits de mutation à titre gratuit les donations de droits sociaux (actions, parts sociales...) en faveur de jeunes actifs, dans la limite d'âge de 25 ans à la condition que le donateur fasse dans le même temps une donation temporaire d'usufruit des titres reçus pendant au moins 10 ans à un organisme reconnu d'utilité publique

Il s'agirait d'ajouter un article 787D CGI. Cette mesure serait par ailleurs en phase avec les réflexions de France Stratégie sur « Comment réformer la fiscalité des successions » (2017).

Mesure portée par France Générosités.

3.2. D'autres pistes que les libéralités et droits de successions peuvent répondre au besoin de financement

3.2.1. Assouplir la gestion des fonds propres des fondations, en alliant les principes de liberté et de responsabilité

Le rapport de l'IGF a montré que la primauté donnée aux supports monétaires et obligataires par les fondations s'explique avant tout par des facteurs culturels plus que par des contraintes juridiques et fiscales. En effet, la préservation de la dotation est un objectif légitime des fondations, qui privilégient donc souvent une approche dite « en bon père de famille ». Ces placements sont régis par l'art. 332-2 du Code des Assurances.

Dans un contexte de taux bas, une telle approche semble toutefois dommageable et conduit jusqu'à des pertes. Une diversification des placements apparaît dès lors comme un levier possible pour répondre aux besoins de financements des fonds et fondations.

En effet, les revenus financiers ou plus-values de cession de titres sont alloués selon les statuts des fondations ou par leur Conseil et sont utilisés soit pour financer l'accomplissement de leur mission d'intérêt général, soit comme un moyen de renforcer la dotation, soit une combinaison des deux.

Certains actifs ne figurent néanmoins pas dans la liste des placements éligibles. Ceci concerne notamment les obligations émises par les associations (« titres associatifs ») et par les fondations (« titres fondatifs ») ou encore les investissements à impact social. Ces derniers sont considérés comme potentiellement plus risqués que d'autres actifs. Ils sont néanmoins des leviers possibles en termes d'actions des fondations tout comme de diversification de leur financement, en ligne avec leurs objectifs stratégiques.

D'un point de vue prudentiel, comme le soulignait le rapport de l'IGF, « inclure ces placements ne semble pas de nature à compromettre la solidité financière des entités, dès lors que les placements actuellement autorisés permettent déjà une importante prise de risque ».

Focus : Il existe peu de restrictions à la nature des placements des fondations

Les fondations et fonds de dotation peuvent placer leurs disponibilités dans les catégories d'actifs énumérées à l'article R. 931-10-21 du code de la sécurité sociale⁶⁹, désormais dans le Code des Assurances (Art. R 332-2). Dans le cas des FRUP – et des fondations sectorielles dont le cadre juridique est adossé à celui des FRUP –, ces règles ne portent que sur la part des actifs constituant la dotation, le placement des autres sommes ne faisant pas l'objet de restrictions particulières.

L'éventail des placements autorisés est large, et inclut notamment les actions et parts sociales des sociétés commerciales – même lorsqu'elles ne font pas l'objet de négociations sur un marché reconnu. L'investissement en bas de bilan est permis au travers de titres de créances négociables, d'obligations et de prêts, qui doivent toutefois bénéficier de garanties. Il n'apparaît donc pas que l'investissement en actions – cotées ou non, négociées sur un marché reconnu ou non – fasse l'objet de restrictions. La forte proportion de produits de taux à l'actif des fondations s'explique donc plus par des facteurs culturels que par des limitations juridiques.

Source : [Le rôle économique des fondations](#), IGF 2017

⁶⁹ Annexe au projet de loi de finances pour 2017, évaluations des voies et moyens, tome II. 39 Art. 11 des statuts types s'agissant des fondations, et art. 1er du décret n° 2009-158 du 11 février 2009 pour les fonds de dotation. L'article 931-10-21 du code de la sécurité sociale a été abrogé par le décret n° 2015-513 du 7 mai 2015 - art. 14 mais son contenu est dupliqué dans l'article R. 332-2 du code des assurances.

Proposition n°16 : Encourager la liberté d'investissement en permettant aux fondations et fonds de dotation de ne pas reconstituer immédiatement les pertes sur la dotation dans des cas à prédéfinir

Mesures portées notamment par un collectif réuni par Un Esprit de Famille et le rapport de l'IGF 04/2017

3.2.2. Améliorer l'accès des fondations à l'épargne solidaire

Comme exposé dans le rapport de l'IGF, le Code monétaire et financier ouvre la possibilité de créer des « fonds solidaires » pouvant être souscrits dans le cadre d'un plan d'épargne salariale. Ceux-ci se singularisent en ce qu'ils doivent comprendre entre 5 % et 10 % de titres émis par des entreprises solidaires agréées « entreprise solidaire d'utilité sociale⁷⁰ » (ESUS).

Étant donné l'objet de ces fonds, il serait cohérent de les autoriser à acquérir des obligations émises par des associations ou des fondations, qui pourraient être comptabilisées au même titre que les parts d'entreprises ESUS dans le quota de 5 %-10 %. Cela ouvrirait un nouveau canal de financement pour les fondations ou associations.

Il est peu probable qu'une telle mesure entraîne une éviction de l'investissement dans les entreprises ESUS au profit des fondations. Les encours d'épargne salariale solidaire atteignaient 5,2 milliards d'EUR en 2015, et sont très dynamiques : ils ont été multipliés par 3,6 en cinq ans. La mission de l'IGF et la mission présente n'ont pas eu connaissance d'estimations de l'encours de titres fondatifs. Néanmoins les entretiens conduits par les missions de l'IGF laissent penser que ce montant est limité, le seul exemple rencontré étant celui de l'ADIE, qui a émis 9,2 MEUR d'obligations.

Proposition n°17 : Améliorer l'accès des fondations à l'épargne solidaire en :

- ajoutant les obligations émises par les fondations et les associations (titres fondatifs et associatifs, respectivement) à la liste des placements autorisés pour les fondations et les fonds de dotation (mentionnée dans les statuts types approuvés par le Conseil d'Etat) ;
- encourageant les fondations à davantage solliciter l'agrément ESUS (Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale), et en accélérant le processus d'instruction de ces demandes d'agrément.

Mesure portée par l'IGF, Rapport sur [Le rôle économique des fondations](#), 2017

3.2.3. Contribuer à la philanthropie *via* la fiscalité à plusieurs niveaux

À notre sens, il est clé de ne veiller à ne pas hiérarchiser les causes et d'utiliser, autant que possible, la fiscalité comme un outil incitatif, dans la pérennité. Une politique publique de la philanthropie s'attachera également à prendre en compte l'ensemble des contributeurs et de calibrer les mesures.

⁷⁰ Article L214-164 du Code monétaire et financier

3.2.3.1. *Aligner les régimes d'exonération fiscale serait une mesure de simplification qui encouragerait une diversification des placements des fondations d'entreprises, voire des fonds de dotation*

Comme établi dans le rapport de l'IGF, l'imposition des revenus patrimoniaux des fondations relève de différents régimes fiscaux :

- Les FRUP et les fonds de dotation à dotation non consommable sont exonérés d'impôt sur les sociétés sur les revenus patrimoniaux (revenus de la location d'immeubles, produits de leurs placements⁷¹ ;
- Les autres fonds de dotation et toutes les associations et les autres fondations – y compris les fondations sectorielles dont le régime juridique est adossé à celui de la FRUP - sont assujettis à l'impôt sur les sociétés sur les revenus de leur patrimoine⁷². Elles bénéficient toutefois de taux réduits⁷³ : 24 % en règle générale, 15 % pour les dividendes et 10 % pour les revenus des titres de dette.

Le montant d'impôt payé par les fondations au titre des revenus patrimoniaux n'est pas directement accessible dans les bases de données fiscales. Dans le cas des fondations d'entreprises, il peut toutefois être estimé que ces structures, prises dans leur ensemble, paient annuellement environ 0,4 MEUR au titre des revenus de leur patrimoine⁷⁴.

Par mesure de simplification et afin d'encourager une diversification des placements des fondations d'entreprises, il serait souhaitable de les faire bénéficier du même régime d'exonération que les autres fondations. Comme le précise également l'IGF, un tel chiffrage n'est néanmoins pas aisément réalisable pour les fonds de dotation : cela supposerait de connaître le caractère consommable ou non de la dotation d'un échantillon représentatif de fonds, ainsi que leur structure de bilan. En tout état de cause, l'application d'un régime distinct aux fonds à dotation consommable ne paraît pas justifiée. Elle peut, par ailleurs, être contournée par un changement de statuts⁷⁵, qui nécessite une simple déclaration en préfecture.

Proposition n°18 : Inclure les fondations d'entreprise et les fonds de dotation à dotation consommable dans le champ des entités exonérées d'impôt sur les sociétés pour leurs revenus patrimoniaux (article 206 du CGI)

Remarque – déjà mentionnée dans le rapport de l'IGF : Cette mesure, d'ampleur relativement limitée dans le cadre actuel, prendrait une autre dimension s'il était permis, de transmettre le contrôle d'une entreprise à une fondation d'entreprise. Les dividendes versés deviendraient en effet potentiellement les ressources prépondérantes de ces fondations et leur exonération d'impôts serait d'autant plus nécessaire.

Mesure portée par l'IGF, Rapport sur Le rôle économique des fondations, 2017 et FIDAL

⁷¹ Art. 206 5 du Code Général des Impôts

⁷² Idem

⁷³ Art. 219 bis du Code Général des Impôts

⁷⁴ Estimation selon des paramètres établis par la mission de l'IGF, Le rôle économique des fondations, 2017.

⁷⁵ Avec tout de même un risque de redressement fiscal pour abus de droit.

3.2.3.2. *Plusieurs options sont envisageables pour favoriser des dons significatifs après cession d'une entreprise*

Les revenus concernés par le Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) n'entrent pas dans le plafond des 20 % du revenu imposable pour les dons en réduction d'impôt sur le revenu. Cette disposition est pénalisante pour un entrepreneur qui souhaiterait faire une donation importante de titres de son entreprise ou du fruit de leur vente à une fondation (association ou fonds de dotation) tout comme pour les entrepreneurs qui ont choisi de faibles rémunérations au sein de leurs entreprises et se paient essentiellement en dividendes. La cession d'une entreprise est un processus complexe qui peut empêcher l'entrepreneur d'y inclure un dispositif préalable de don de titres, que ce soit à une fondation, à un fonds de dotation ou une association.

Or un don *post-cession* conduit à payer de l'impôt ainsi que les prélèvements sociaux sur les sommes qui seront finalement données, ce qui est très dissuasif - et ce, d'autant plus qu'avec l'exclusion des revenus soumis au PFU, la réduction d'impôt ne s'applique que peu, malgré le mécanisme de report sur cinq ans.

Proposition n°19 : Intégrer les revenus concernés par le PFU dans le plafond des 20 % du « revenu net imposable » afin d'encourager des dons importants suite à des cessions d'entreprises

Ceci s'inscrirait dans le même esprit que l'interprétation du plafond du mécénat par Bercy, qui intègre les dividendes perçus et les produits financiers pour les holdings⁷⁶.

Mesure portée par un collectif réuni par Un Esprit de Famille

3.2.3.3. *Les holdings patrimoniales sont de potentiels viviers de généreux soutiens*

De nombreuses holdings patrimoniales contiennent aujourd'hui des sommes très importantes qui ne servent pas l'intérêt général. Aucun cadre n'existe pour les dons des holdings outre le régime du mécénat, avec des plafonds atteints rapidement.

Si une holding accorde un don majeur à une fondation, il existe de fait un risque de requalification pour « acte anormal de gestion », *a fortiori* si l'impôt sur la société (IS) n'a pas encore été payé.

Proposition n°20 : Ouvrir l'exonération d'IS des holdings pour les dons consentis à des organismes éligibles au mécénat⁷⁷ avec accord d'une majorité qualifiée des actionnaires/associés

Mesure portée par un collectif réuni par Un Esprit de Famille

3.2.3.4. *Les cadres dirigeants percevant des produits capitalistiques en complément de leur rémunération pourraient être incités à en faire don*

Les cadres dirigeants peuvent être bénéficiaires de produits capitalistiques en sus de leur rémunération fixe et variable. Ce complément de rémunération, perçu différemment d'un salaire par les bénéficiaires, pourrait être une source de générosité potentielle.

⁷⁶ <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/6495-PGP.html>

⁷⁷ de même que ces dernières bénéficient d'une exonération d'IS si elles réinvestissent dans les deux ans,

Proposition n°21 : Exonérer d'impôts les gains d'acquisition issus des stocks options et d'attribution d'actions gratuites si elles sont dès leur acquisition définitive, transmises à une FRUP ou ARUP

Mesure portée par un collectif réuni par Un Esprit de Famille

Proposition n°22 : Permettre aux associés d'une société d'affecter tout ou partie du bénéfice distribuable à un organisme d'intérêt général

Offrir la possibilité aux actionnaires de renoncer à percevoir tout ou partie des dividendes au bénéfice d'un organisme d'intérêt général dans le cadre du dispositif "mécénat" mais sans application des plafonds fiscaux actuels permettrait l'émergence d'une nouvelle logique de *social business* en France.

Mesure portée notamment par Fidal et un collectif réuni par Un Esprit de Famille.

3.2.4. Par ailleurs, d'autres formes de collecte liées ou pas aux nouvelles technologies méritent un suivi attentif du secteur comme des pouvoirs publics

3.2.4.1. *Le face-à-face reste une méthode qui fait ses preuves, et à potentiel*

La méthode du face-à-face consiste à du démarchage sur la voir publique, par des bénévoles ou des salariés de sociétés spécialisées, afin d'obtenir des promesses de don et une empreinte bancaire (Cf. Illustrations n°13 et 14).

Contrairement à la méthode du face-à-face, toute démarche de démarchage sur la voir publique pour recueillir directement de l'argent nécessite un accord de la mairie, afin d'éviter les risques de saturation, selon des règles parfois peu claires d'après les acteurs (principalement les associations).

Proposition n°23 : Clarifier les procédures d'autorisation à l'appel à la générosité sur la voie publique

Mesure portée par ONG Conseil

3.2.4.2. *Le don de RTT a fait l'objet de mesures favorables du gouvernement*

En complément du don financier ou en nature, du « don de temps » à travers le bénévolat, le don de RTT s'inscrirait dans une nouvelle démarche d'engagement dans le cadre d'une stratégie de diversification des modes de participation et de bénévolat. Le Gouvernement s'est engagé à développer cette forme de don au printemps dernier.

Proposition n°24 : Encourager le don de RTT comme une nouvelle forme de générosité pour ceux qui n'ont pas la possibilité de s'engager ou les ressources pour faire un don financier

Mesure du plan pour le développement de la vie associative du gouvernement, également portée par Les Restos du Cœur

3.2.4.3. *La philanthropie revêt de nouvelles formes, du Micro-don, aux placements de partage à la blockchain*

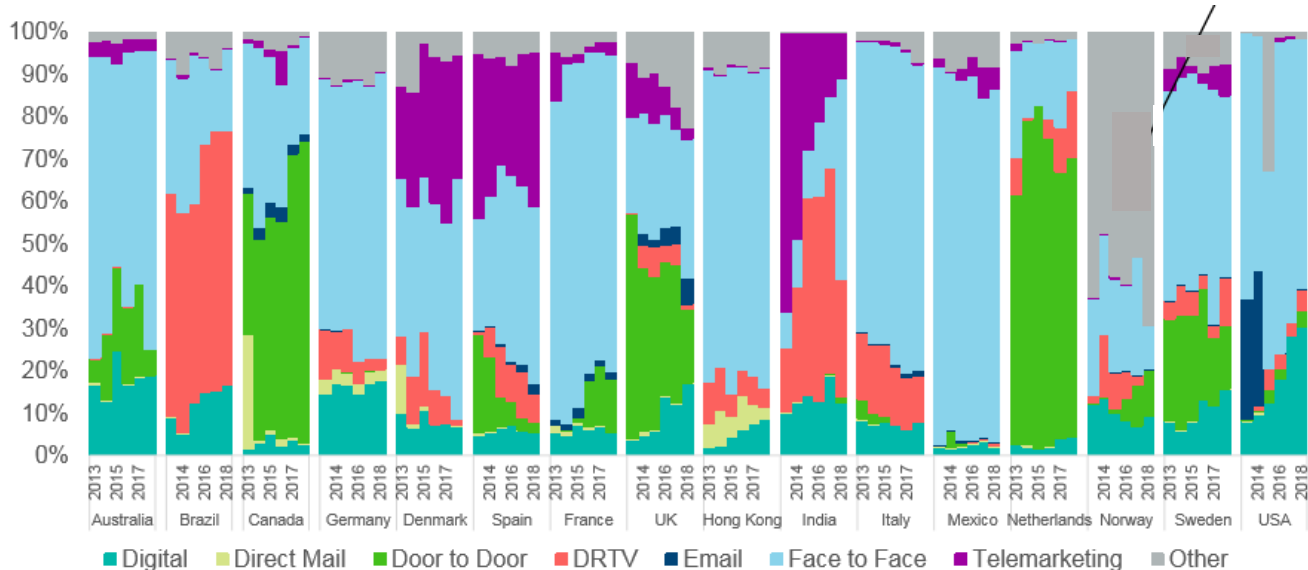
Micro don et arrondi sur salaire : le don comme acte « normal » du quotidien, facile et spontané

Les fondations s'intéressent désormais à des financements innovants afin de faire face à la baisse des dons, et de toucher un public plus large comme par exemple les jeunes motivés par

l'intérêt général. En effet, les micro-dons sont réalisés dans des actes de la vie quotidienne. Son modèle économique est basé sur deux facteurs : l'accessibilité à tous comme il s'agit de petits montants, et le très grand nombre d'opportunités de dons.

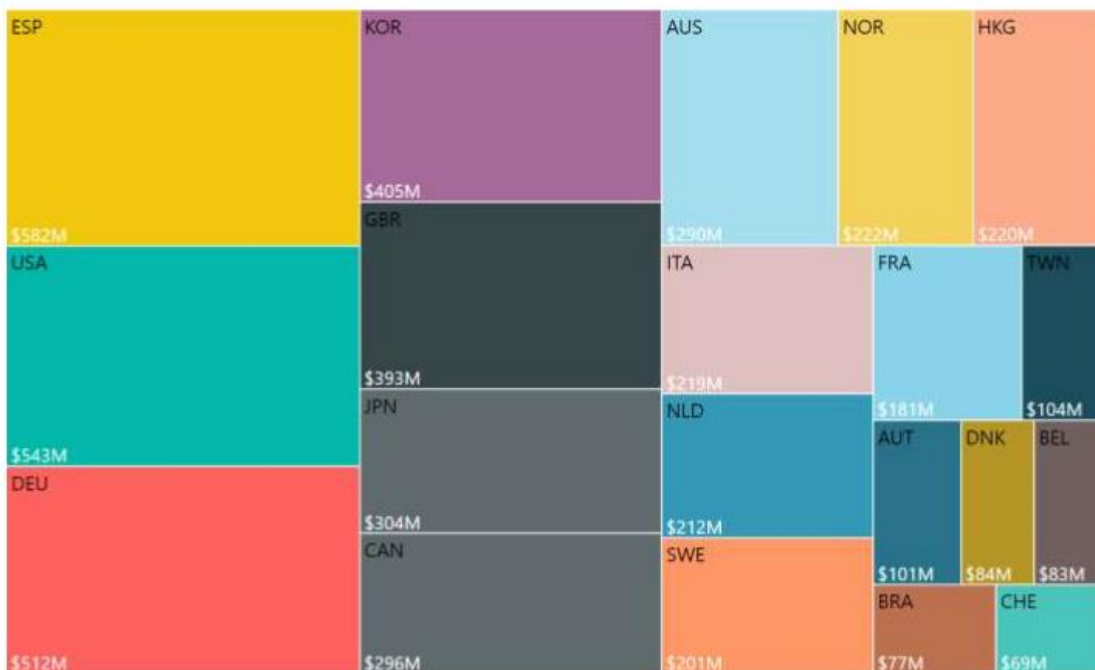
Un micro-don est un don de très faible montant. Le but du micro-don est d'être plus accessible à tout un chacun. Il peut représenter ne serait-ce que quelques centimes, le but étant de viser un maximum de nouveaux donateurs et de récolter, sur le cumul, des sommes considérables. Le développement rapide de l'internet et plus particulièrement du commerce en ligne vont favoriser le développement global du micro-don. Un micro-don peut se faire à la caisse des magasins, sur son bulletin de salaire, sur son relevé bancaire, sur ses achats en ligne, sur des bornes dans des sites du patrimoine...

Illustration n°13 : Le face-à-face (en bleu ciel) joue un rôle prééminent dans les canaux d'acquisition de donateurs réguliers, à l'international comme en France, où le digital (vert émeraude) reste peu utilisé.



Source: Indigo, *International Fundraising Leadership Forum*

Illustration n°14 : En 2017 et 2018, la France est 14^{ème} mondial en montant des dons dits « réguliers » avec 181 MUSD, derrière l'Espagne (582 MUSD), l'Allemagne (512 MUSD) ou la Corée (405 MUSD).



Source: Indigo, *International Fundraising Leadership Forum, Top twenty recurring giving income markets*, 2017 et 2018 sont identiques.

En ce qui concerne l'arrondi à la caisse, « l'ARRONDI solidaire » lancé en 2014, a permis à l'entreprise sociale MicroDon de collecter depuis ses débuts plus de 4,6 millions d'euros, représentant plus de 12 millions de micro-dons réalisés et intégralement reversés à 342 associations d'intérêt général en France. Il est rendu possible chaque jour grâce à l'adhésion de 325 sociétés en France. 300 associations ont bénéficié de ces dons à l'arrondi en 2018. Dans la liste établie par MicroDON, on trouve aussi bien des associations humanitaires (CARE, Unicef), caritatives (Secours populaire, Banques alimentaires), environnementales (Planète Mer, *Zero Waste*) ou encore investies dans la santé (Ligue contre le cancer, Fonds pour les soins palliatifs).

Quant au micro-don sur salaire, il consiste pour les salariés volontaires d'une entreprise, à faire un don au profit d'une association sur leur net à payer. Cette nouvelle forme de don s'installe progressivement dans les entreprises françaises sollicitées par l'entreprise sociale MicroDON. En 2018, cela représentait 21 280 salariés de France. MicroDON a enregistré exactement 979 kEUR de micro-dons sur salaire collectés en 2018 (contre 645 kEUR en 2017) avec un don moyen qui a également augmenté, à 2,60 euros par mois par salarié (contre 2,51 euros en 2017).

De plus, les grandes entreprises sont de plus en plus séduites par le concept, et cela représente un moyen d'engager les salariés dans la stratégie RSE. Au total, 140 associations ont pu être soutenues en 2018 grâce aux sommes récoltées avec l'arrondi sur salaire, soit 39 % de plus qu'en 2017. En tête du classement, l'association de solidarité internationale et de protection de l'environnement Planète Urgence, membre du groupe SOS, a récolté plus de 146 kEUR. Viennent ensuite, l'association Aide et Action, avec plus de 66 kEUR, et la fondation pour l'éducation Epic, avec presque 44 kEUR.

Il existe d'autres formes de micro-dons, notamment dans le secteur financier. Ainsi, le Crédit coopératif propose par exemple une carte bancaire de partage⁷⁸ : à chaque retrait avec la carte Agir, la banque verse entre 5 et 12 centimes à l'association choisie par le client, qui peut lui aussi réaliser un don. Cette carte a permis de verser 670 kEUR à des associations l'an dernier, parmi lesquelles Terre & Humanisme (120 kEUR), Action contre la Faim (92 kEUR) et France Nature Environnement (59 kEUR). D'autres banques proposent des dispositifs voisins.

Livrets et placements de partage ou comment reverser une partie des intérêts à une association⁷⁹

Comment concilier épargne et philanthropie c'est-à-dire « Faire du bien avec son épargne sans pour autant tout donner », voilà l'idée des placements de partage : l'épargnant conserve ainsi son capital, mais reverse tout ou partie de ses gains au profit d'une association ou fondation. « *Ces produits rencontrent un vrai succès, puisque leur encours atteint 1,55 milliard d'EUR fin 2018, contre 1,18 milliard à fin 2016, soit une hausse de 31 % en deux ans* », témoigne Frédéric Tiberghien, président de Finansol.

Une ombre au tableau néanmoins : la chute des taux d'intérêt ces dernières années qui s'est traduite par la baisse des sommes reversées. Les 113 associations éligibles n'ont ainsi reçu que 4,1 MEUR en 2018, soit 10 % de moins sur un an et 41 % de moins qu'en 2012. Un manque à gagner qui affecte toutes les institutions, dont Habitat et Humanisme, la Fondation de l'Avenir, Terre & Humanisme.

⁷⁸ Concilier épargne et philanthropie , Challenges, 12/12/2019

⁷⁹ Concilier épargne et philanthropie , Challenges, 12/12/2019

Il est à noter que les dons réalisés par le biais de l'épargne de partage permettent aux particuliers de bénéficier de la réduction d'impôt dans les mêmes conditions qu'un don en direct. Cela dope indirectement la performance pour le souscripteur de ces produits. Il s'agit en majorité de livrets bancaires, qui reversent entre 25 et 100 % de leurs intérêts à une association.

Comme évoqué lors des auditions⁸⁰ et mis en lumière dans la presse⁵⁰, la rémunération est intéressante. Principal produit du marché, le Livret Agir, du Crédit coopératif, affiche un encours de 704 millions d'euros à fin octobre. La moitié de la rémunération est reversée à une association, choisie par le client parmi les 21 partenaires. « *Il est possible d'ouvrir plusieurs Livrets Agir pour soutenir plusieurs causes différentes* », précise Imad Tabet, directeur du marché des particuliers du Crédit coopératif. Ce livret rapporte 1 % brut, dont la moitié, jusqu'à 15 300 EUR, est reversée à une association, puis 0,10 % au-delà. Une rémunération largement supérieure aux livrets bancaires classiques, qui s'élève en moyenne à 0,1 % d'après MoneyVox. Élément intéressant, certains établissements, comme La Banque postale, le Crédit coopératif, la Maif et Société générale, proposent des options de partage sur le Livret A et le LDDS (Livret de développement durable et solidaire).

Il existe par ailleurs des fonds de partage investis en actions et/ou en obligations. Ces produits permettent de reverser une partie des revenus à une association. Là encore, la baisse des taux d'intérêt obligataires sur les marchés financiers a mis un frein aux sommes collectées ces dernières années. Très impliquée sur ce marché avec une douzaine de fonds de partage, Meeschaert Asset Management a trouvé une solution pour remédier à ce problème: la société de gestion reverse entre 35 et 50 % des frais de gestion de ses fonds de partage à des associations ou des fondations (CCFD Terre Solidaire, Fondation Notre-Dame, Fondation Good Planet).

En dépit de produits à la performance freinée, la collecte annuelle permet de maintenir un encours satisfaisant chez Meeschaert AM. « *Les dons sont en progression malgré l'environnement de taux d'intérêt faibles : ils devraient atteindre 579 kEUR en 2019 après 540 kEUR en 2018 et 399 kEUR en 2017* », précise Benoît Vesco, directeur général et directeur des investissements de la société de gestion.

Block Chain, une voie du futur

L'utilisation de la *blockchain*⁸¹ ou « chaîne de blocs » s'est diversifiée, et s'est ajoutée aux modalités de levée de fonds pouvant être utilisées par les structures d'intérêt général. Ce mouvement s'inscrit en effet dans un contexte technologique et législatif en pleine évolution.

La loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite Loi PACTE, instaure un cadre pour les levées de fonds par émission de jetons (*Initial Coin Offering* ou *ICO*). Il prévoit la possibilité, pour les porteurs de projets qui le souhaitent, de

⁸⁰ Notamment Meeschaert et Amundi

⁸¹ La loi fournit une définition – et donc une reconnaissance juridique – des chaînes de blocs depuis l'ordonnance du 28 avril 2016. L'article L. 223-12 du code monétaire et financier vise ainsi « *un dispositif d'enregistrement électronique partagé permettant l'authentification [des] opérations d'émission et de cession de minibons* ». L'ordonnance n° 2017-1674 du 8 décembre 2017 consacre la possibilité légale d'inscrire des titres financiers sur ce type de dispositif.

S'agissant des *smart contracts*, les premières analyses du ministère de la Justice donnent à penser que l'essentiel des principes du droit des contrats pourrait régir les obligations contractées dans le cadre de la mise en œuvre d'un protocole fondé sur la technologie des blockchains.

soumettre leur document d'information à un visa optionnel délivré par l'Autorité des marchés financiers à la condition qu'ils satisfassent à certaines exigences.

Plusieurs organisations se sont emparées du potentiel technologique avec une visée philanthropique. Ainsi, l'UNICEF a réalisé en mars 2018 l'opération *Game Chaingers*, au cours de laquelle les *gamers* étaient invités à réaliser des dons « gratuits » grâce à la simple utilisation de leur ordinateur. En mettant à disposition la puissance de leur carte graphique pour miner des cryptomonnaies, ils ont permis de récolter 17 kUSD⁸². L'UNICEF a également lancé un fonds en cyber-monnaie, qui lui permet de recevoir, conserver et décaisser des dons en éther et *bitcoin*⁸³. Elle co-dirige le réseau des Nations Unies pour l'innovation avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM). Ce réseau est chargé d'étudier le potentiel et les écueils de la chaîne de blocs et d'autres technologies nouvelles.

IBM s'est également saisi de la bloc-chaîne, et ce de plusieurs manières. L'entreprise a réalisé un partenariat avec la société de recyclage Plastic Bank, avec pour objectif la réduction des déchets dans les pays en développement. La *blockchain* attribue alors des valeurs monétaires aux déchets en plastique. Chaque contributeur dans un pays participant qui recyclera ses déchets pourra obtenir une compensation en jetons numériques à échanger contre de la nourriture, de l'eau et même des crédits téléphoniques. Par ailleurs, IBM a accompagné la *start-up* espagnole Comgo dans le développement d'une plateforme pour aider les ONG à suivre leurs dépenses *via* une application. Cette plateforme, fondée sur le développement d'un réseau de chaînes de bloc, permet aux structures de suivre en détail les dépenses et de rendre compte des dons perçus et de leur utilisation.

3.3. Au-delà des besoins de financement de la philanthropie, « Vivre ensemble, c'est faire ensemble » - d'autres leviers peuvent être activés pour soutenir la philanthropie

3.3.1. Soutenir Bénévolat, Mécénat et en particulier le Mécénat de compétences, piliers de la philanthropie en France

« *L'engagement nous interroge sur les valeurs que nous souhaitons défendre, sur la société que nous voulons construire et sur les moyens de renouer avec l'espoir d'un monde meilleur* », Stéphane Hessel.

Bénévolat

D'après une étude de France Bénévolat⁸⁴, un Français sur 3 est bénévole⁸⁵. D'après le Conseil économique, Social et Environnemental (CESE), le bénévolat est « *un don de temps, gratuit, pour les autres ou pour contribuer à une cause* »⁸⁶. Pour France Bénévolat, c'est « *un moyen de renforcement du lien social, du développement de la solidarité et de la lutte contre les formes d'exclusion* ». Si les deux définitions peuvent différer, une qualité en ressort, celle de l'altruisme.

⁸² <http://admical.org/expertise/la-blockchain-au-service-de-lhumanitaire>

⁸³ <https://www.unicef.org/fr/communiqu%C3%A9s-de-presse/lunicef-lance-un-fonds-en-cybermonnaies>

⁸⁴ Etude France Bénévolat sur la base d'un sondage IFOP, avec l'appui de Recherches & Solidarités et le soutien du Crédit Mutuel. Réalisée depuis 10 ans, cette étude est réactualisée régulièrement, dernièrement en 2019.

⁸⁵ Les sondés sont âgés au moins de 15 ans.

⁸⁶ Exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901, 24/02/1993 CESE, Rapport de Marie-Thérèse Cheroutre.

Cette aptitude est déjà bien ancrée dans nos valeurs, puisqu'elle est inscrite dans notre devise et elle se traduit dans la vie quotidienne par un engagement associatif important, progressif depuis 2010, même si les chiffres tendent à se stabiliser.

Dernièrement, de nouvelles pratiques du bénévolat ont émergé : les Français s'engagent de façon plus ponctuelle, notamment les plus jeunes. Cela se traduit par un don de temps de quelques heures ou quelques jours sur une période particulière, plutôt qu'une participation régulière dans une association sur une année pleine. Ces dernières ont bien senti cette nouvelle tendance et se sont adaptées : elles proposent du bénévolat sur des missions de courte durée, en sensibilisant ces nouveaux bénévoles de façon plus accrue à leur cause ou bien encore en créant des bourses au bénévolat⁸⁷.

Cet engagement ponctuel, moins contraignant, est plébiscité par les plus jeunes. Ces derniers sont également de plus en plus nombreux à s'engager dans le bénévolat, contrairement aux plus âgés où une légère baisse des volontaires a été enregistrée.

Un autre frein à l'engagement reste le sentiment que pour donner de son temps, il faut être qualifié. Alors que 30 % des sondés sont diplômés du supérieur, seulement 18 % des bénévoles ont un niveau baccalauréat et 15 % un niveau CAP. Or chaque personne est potentiellement un bénévole et lutter contre ces *a priori* dommageables est impératif.

Le défi consiste ainsi à faire progresser l'engagement associatif d'un maximum de volontaires, sur le long terme, de façon à renouveler la base de bénévoles tout en luttant contre les idées reçues. L'engagement associatif nous concerne tous et peut être exercé tout âge. Il s'agit donc de sensibiliser à la philanthropie et au bénévolat dès le plus jeune âge et de valoriser l'engagement et les bénévoles.

Mécénat (Cf. Annexe 10)

Concrètement, selon l'arrêté du 6 Janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière, le mécénat est « *le soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* » et ce, dans des domaines variés (art, culture, éducation, recherche, solidarité, environnement, ..). Le mécénat se distingue du parrainage (ou *sponsoring*), le premier se fondant sur la philanthropie, le second sur une relation commerciale (Cf. Encadré 7).

Il existe plusieurs types de mécénat :

- Le mécénat financier, le plus pratiqué, principalement des dons en numéraire ;
- Le mécénat en nature ou don de biens, y compris de moyens technologiques ;
- Le mécénat de compétences, c'est-dire la mise à disposition de personnel à titre gracieux, pendant le temps de travail sous forme de prestation de service ou de prêt de main d'œuvre.

⁸⁷ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/thouare-sur-loire-44470/thouare-sur-loire-la-maison-des-familles-lance-sa-bourse-au-benevolat-6646567>

Encadré 7 : Le mécénat se distingue du parrainage (ou *sponsoring*), le premier se fondant sur la philanthropie, le second sur une relation contractuelle et commerciale

Pour que le don soit éligible aux réductions d'impôt, il ne doit pas comporter de contreparties tangibles ni à caractère publicitaire au profit du mécène, seulement une tolérance de présence de son nom. De son côté, le mécène peut, s'il le souhaite, afficher son soutien dans ses propres actions de communication. Le parrainage (*sponsoring*), considéré comme une action publicitaire, est déductible de la base taxable comme les autres dépenses publicitaires et non du bénéfice.

Le mécénat de compétences en particulier, a déjà intéressé 24 000 entreprises françaises selon une enquête récente d'Admical. Pour ces entreprises, 12 % du budget consacré l'est pour du mécénat de compétences, ce qui laisse une marge de progression *a priori* conséquente après évaluation et des actions adaptées (en 2016, seules 20 % des entreprises déclaraient y avoir eu recours).

Le mécénat de compétences offre un potentiel prometteur aux bénéfices réciproques multiples

Le mécénat de compétences connaît un certain succès auprès des entreprises. En 2017, selon une enquête réalisée conjointement par Admical et Pro Bono Lab, 36 % des entreprises interrogées déclaraient vouloir recourir au mécénat de compétences dans les trois années à venir. Les retours d'expérience sont par ailleurs particulièrement positifs si l'on juge à travers les témoignages du livret 14 entreprises nous racontent leur politique de mécénat de compétences réalisé par Pro Bono Lab et Admical. Enfin, en Janvier 2019, 17 chefs de grandes entreprises françaises (parmi lesquelles la SNCF, Total, Schneider Electric France...) ont signé un manifeste pour encourager cette pratique aux bénéfices réciproques multiples (sentiment d'impact, de sens et de réalisation, cohésion, développement de *soft skills* d'une part, et expertise concrète pour les bénéficiaires d'autre part). Un autre avantage majeur étant par ailleurs de resserrer les liens entre monde de l'entreprise et monde associatif.

Les dons en numéraire en nature ou en mécénat de compétences sont déductibles de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu pour les entreprises assujetties ou qui en sont exonérées en raison d'une disposition particulière, contrairement aux entreprises ou exploitant relevant du statut de la micro-entreprise ainsi que certaines des entreprises non soumises à l'impôt sur les sociétés et ne répondant pas à certaines conditions⁸⁸. Néanmoins, les entrepreneurs individuels ou les sociétés de personnes imposées à l'impôt sur le revenu peuvent déduire leurs dons de celui-ci.

En France, **aucun agrément préalable n'est requis pour reconnaître qu'une structure est éligible au mécénat**, du moment qu'elle sert une œuvre ou un organisme d'intérêt général à « *caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement ou à la diffusion de la culture, de la langue, ...*⁸⁹ ». Outre les FRUP et ARUP, peuvent faire bénéficier leurs mécènes des réductions relatives au mécénat : les services de l'Etat, collectivités locales et leurs établissements publics, les fonds de dotation, voire certaines associations fiscalisées intervenant dans l'organisation de spectacles vivants ou d'expositions d'art contemporain.

En revanche, les entreprises sociales, y compris sous le statut ESUS, et les coopératives ne peuvent pas faire bénéficier leurs mécènes des déductions relatives au mécénat.

⁸⁸ Article 238 bis Code Général des Impôts : « *Ouvrent droit à une réduction d'impôt (...) les versements effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés* ». Par exclusion, les exploitants individuels et micro entreprises qui ne relèvent pas d'un régime réel pour l'imposition du bénéfice sont écartés du dispositif.

⁸⁹ Le soutien public au mécénat des entreprises : un dispositif à mieux encadrer, Cour des comptes, 11/2018, p. 25

En termes de principaux freins au développement du mécénat de compétences, sont évoqués une méconnaissance du dispositif, des lourdeurs administratives, le coût de l'engagement d'un salarié pour l'entreprise mécène, des difficultés d'adéquation entre les profils proposés et les missions à réaliser (voire un recours au mécénat de compétences comme outil « détourné » de gestion des ressources humaines – notamment pour la gestion de fin de carrière, selon plusieurs observateurs). Le secteur se structure néanmoins et des efforts d'accompagnement des entités sont assurés via des acteurs reconnus comme Admical, Pro Bono Lab ou Koeo.

Proposition n°25 : Sécuriser le cadre juridique du mécénat portant sur le prêt de main d'œuvre de salariés à titre gratuit

Compléter l'article L8241- 3 du code du travail - L'objectif est de faire en sorte que les prêts de main d'œuvre au bénéfice d'un organisme éligible au mécénat ne donnant lieu à aucun remboursement (mécénat de compétences) soient explicitement considérés comme non lucratif et autorisés.

Mesure notamment portée par le rapport de la Cour des comptes de 2018 et de nombreux interlocuteurs auditionnés.

Proposition n°26 : Ouvrir et soutenir la possibilité de faire du mécénat de compétences aux fonctionnaires

Proposition n°27 : Ouvrir le dispositif du Service civique aux seniors hors emploi afin de favoriser l'engagement de cette population au même titre que les moins de 25 ans

Mesure notamment portée par le rapport Taché

3.3.2. Soutenir l'éducation et la sensibilisation à tous les âges, vecteurs-clés de diffusion de la philanthropie

Comme l'affirme l'homme d'affaires et philanthrope Alexandre Mars : « *En matière de partage, l'imagination est sans limites !* ». Charge non seulement au cercle familial mais aussi à la société et au corps enseignant en particulier d'encourager et d'éveiller cette imagination. Renforcer une culture de la philanthropie en France passe et passera donc notamment par l'éducation, ce que les anglo-saxons ont bien compris (Cf. Encadré 8).

S'il est utile d'instiller la philanthropie au plus tôt (Cf. Encadré 9 et Annexe 11), généraliser la sensibilisation à la philanthropie à tout âge, y compris au cours des études universitaires, dans le cadre professionnel ou lors de rendez-vous avec des experts (notaires - Cf. Encadré 10, comptables, gestionnaires de patrimoine) plutôt qu'uniquement dans un cadre intra familial, apparaît comme un préalable nécessaire au développement de la philanthropie en France. Les mesures ci-dessous visent donc à renforcer les initiatives prises ces dernières années (Ecole de la Philanthropie, *Giving Tuesday*).

Proposition n°28 : Promouvoir la philanthropie à l'école par des activités dédiées, partie intégrante du programme de l'année et du projet pédagogique des établissements

Prévoir des activités faisant la promotion de l'engagement citoyen irait dans le sens de la circulaire « parcours citoyen » du Ministre de l'Education Nationale, du 20 Juin 2016. Il s'agirait d'étudier la diffusion et la généralisation de l'Ecole de la Philanthropie, aujourd'hui limitée à une partie des CM1 et CM2 d'Ile de France, à l'ensemble du territoire.

Au niveau collège et lycée, les activités pourraient, par exemple, être des exposés ou des débats en classe sur la philanthropie, l'intérêt général, la citoyenneté, l'engagement, des actions concrètes auprès d'associations... S'y associeraient, si possible, des intervenants extérieurs, représentants du monde associatif ou spécialistes de ces domaines.

Instituer la possibilité d'un soutien scolaire entre élèves au collège et au lycée pourrait également être proposé aux chefs d'établissement et valoriser dans les dossiers scolaires.

Enfin des délégués philanthropie pourraient être élus suite à une campagne, sur le modèle des « éco délégués » déjà en place dans certains établissements scolaires.

Proposition n°29 : Promouvoir la philanthropie à l'école par un label ou un concours national « Etablissement citoyen »

Les chefs d'établissement ou un éventuel correspondant « philanthropie » dans chaque établissement volontaire pourraient inscrire leur école à un label ou concours qui récompenseraient et mettraient à l'honneur les initiatives prises.

La conception détaillée de cette mesure, modalités d'évaluation et prix, pourraient faire l'objet d'une collaboration active entre le Ministère de l'Education Nationale et l'organisme dédié proposé en partie 4.

Encadré n°8 : Quid de l'éducation à la philanthropie dans les pays anglo-saxons ?

A tout âge, les anglo-saxons sont sensibilisés au don, de soi et d'argent. Dès l'école primaire, et jusqu'à l'université, les élèves se voient proposer un certain nombre d'activités caritatives. Ces dernières sont d'ailleurs valorisées et décisives dans les dossiers scolaires. A titre d'exemple, les écoles de la ville de Washington DC imposent 100 heures de volontariat par an pendant trois ans. C'est une condition *sine qua non* d'obtention du diplôme avant d'accéder à l'université.

Encadré n°9 : « L'Ecole de la philanthropie », 8 ans de sensibilisation d'élèves de CM1 et CM2.

L'Ecole de la philanthropie, association loi 1901, constitue une belle initiative portée par la Fondation Edmond de Rothschild, rejointe par la Fondation de France, avec la collaboration de l'Education Nationale. Son objectif vise à assurer le développement de l'empathie, de la curiosité et du sens des responsabilités des élèves.

Il est ainsi proposé aux élèves de CM1 et CM2 de choisir une cause pour laquelle s'engager et aux enseignants d'intégrer au programme scolaire les actions concrètes à mener tout au long de l'année. Au bout d'un an, les élèves intègrent le **Club des petits philanthropes**, qui les encourage à poursuivre leur engagement et la réflexion sur le concept de philanthropie.

Le bilan à ce jour est très positif. Depuis sa création en 2011, cette initiative a permis de sensibiliser 8 600 élèves de CM1 et CM2 de région parisienne à la philanthropie et d'aider 150 associations.

Outre une prise de conscience des élèves de leur capacité d'action, cet engagement est une façon de matérialiser leur utilité sociale. En outre, les enseignants notent une plus grande créativité et un esprit collaboratif renforcé. *« C'est bien d'apprendre la philanthropie quand on est enfant. On l'apprendra à nos enfants, et ainsi de suite. On pourra vraiment changer les choses ! »* (élève de l'école Picpus).

Encadré n°10 : Formation au mécénat

Les notaires jouent un rôle essentiel dans la chaîne de générosité. Ils permettent, notamment lorsqu'une donation ou un legs est envisagé au profit d'une cause, de s'assurer que celui-ci sera réalisé dans les meilleures conditions possibles.

C'est pourquoi il est nécessaire que les fondations, dès la connaissance d'une intention philanthropique, prennent contact avec eux. Leur partenariat est indispensable. Cela évite, par la suite, des situations complexes susceptibles de nuire à la bonne réalisation de la transmission successorale. Prescripteurs potentiels de philanthropie (legs, gestion patrimoniale, mécénat, ...), les notaires se voient donc régulièrement proposer des formations pour leur permettre d'accompagner au mieux leurs clients dans leur processus altruiste. Ces formations en ingénierie philanthropique sont habilitées par le Conseil supérieur du Notariat, au titre de l'obligation de formation professionnelle continue des notaires. Dans ce cadre des intervenants extérieurs (juristes, fiscalistes, experts des fondations et du mécénat...) favorisent une mise à jour des connaissances qui permet à cette profession de constituer un vrai relais de la philanthropie française. Des publications spécifiquement destinées à cette profession sont également diffusées par les fondations et les organismes de collecte pour les sensibiliser à l'acte philanthropique.

Source : [Vive la philanthropie !](#), F. Charhon, 2016

Il convient également de préciser que la profession d'avocat reconnaît depuis de nombreuses années la spécialisation professionnelle « droit des fondations et des fonds de dotation », les experts-comptables et les commissaires aux comptes disposent au sein de leurs organes professionnels de comités et de commissions dédiées au secteur des fondations et des associations. Les représentations nationales des experts comptables et des avocats ont signé avec le ministère de la culture des conventions pour la promotion du mécénat.

Source : mission

Proposition n°30 : Promouvoir la philanthropie à travers le SNU, en :

- Sensibilisant les volontaires à la philanthropie à l'occasion du séjour de cohésion, via un enseignement théorique sur les différentes formes de générosité, et proposer des applications pratiques sur les territoires
- Impliquant des volontaires du SNU dans l'organisation d'une opération nationale dans tous les lycées de France à l'occasion du *Giving Tuesday*.

Le programme théorique pourrait s'attacher à établir la différence entre « générosité », « mécénat » et « philanthropie », établir la différence entre « actions de collecte » et « actions de distribution » (*fundraiser* et *grantmaker*), montrer la complémentarité de l'action publique et de l'initiative individuelle, et faire réfléchir les jeunes sur la notion d'intérêt général, et enfin susciter un engagement individuel.

Source : DJEPVA

Proposition n°31 : Evaluer la valorisation de l'engagement étudiant permis par la loi relative à l'Egalité et à la Citoyenneté du 27 Janvier 2017

Cette loi, dont les premiers résultats semblent prometteurs, offre la possibilité aux étudiants de valider des crédits universitaires (ECTS) en démontrant leur implication au sein d'une association.

Proposition n°32 : Promouvoir la philanthropie auprès des professionnels prescripteurs potentiels que sont les notaires, avocats, experts-comptables et conseillers en gestion de patrimoine

Concrètement, les pouvoirs publics (en particulier l'organisme dédié proposée en partie 4) pourraient organiser une concertation avec chaque corps de métiers pour organiser cette sensibilisation par un effort de communication intra-professionnelle, l'ajout de la philanthropie dans les cursus de formation ou comme thématique prioritaire à aborder lors de colloques annuels.

L'objectif serait d'actualiser et homogénéiser les connaissances de ces professionnels sur les questions liées à la philanthropie afin qu'ils soient équipés au mieux pour générer et répondre aux questions de leurs clients sur ce sujet.

4. Au-delà se dessine un modèle de philanthropie « à la française » qui pourrait être soutenu par des mesures structurelles profondes

L'ensemble des auditions menées et la lecture attentive des derniers rapports publics sur le sujet⁹⁰ ont mis en exergue la nécessité d'un rôle plus actif de l'Etat et diverses lacunes, notamment « *dans la conduite de sa politique en faveur du mécénat. Celle-ci présente la faiblesse originelle d'être une dépense de guichet plus qu'une politique publique en faveur du développement du mécénat, alors même que la loi du 1^{er} août 2003 fixait des objectifs ambitieux en la matière* ».

Cette « *absence de suivi efficace de la part des services de l'Etat qui agissent de façon éclatée, sans vision d'ensemble* » ne permet pas d'envisager la philanthropie comme une politique publique en soi, ce qui contribue au discours réductif de dépense fiscale aux dépens de celui d'investissement social et à la méconnaissance de ce secteur.

Pourtant, l'essor de la philanthropie contemporaine et le modèle de philanthropie à la française esquissé illustrent une dynamique qui dépasse de loin la simple incitation fiscale et mobilise l'ensemble des citoyens qui s'engagent pour l'intérêt général.

Le dispositif spécifique de défiscalisation permet de considérer les dons issus de la générosité comme le résultat d'un réel co-investissement entre l'Etat et le donateur : c'est notamment à ce titre que les obligations de transparence et la présence de l'Etat au sein de la gouvernance des FRUP se justifient.

Afin de s'adapter aux évolutions contemporaines, il importe donc que l'Etat joue un rôle beaucoup plus actif, centré autour de trois priorités : « mieux connaître », « mieux évaluer » et « mieux contrôler », en écho aux constats de l'IGF.

4.1. Permettre la création d'une instance multi-acteurs et interministériel pour une approche holistique et coordonnée de la philanthropie

L'Etat a de multiples interactions avec les acteurs de la philanthropie. Pourtant, celle-ci ne semble jamais avoir été pensée comme une politique publique en tant que telle, ce que reflète l'organisation actuelle des services de l'Etat à leur égard : en effet la philanthropie est éclatée entre le ministère de l'Intérieur (en charge du suivi des associations et fondations RUP, il est « *le gardien de la conformité de l'action des structures par rapport à leur objet* »⁹¹), accompagné du Conseil d'Etat pour l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique ; Bercy (en charge de la fiscalité des organismes sans but lucratif et donc celle des structures éligibles au mécénat (articles 200 et 238 bis du CGI), ce ministère est également en charge des rescrits permettant de se déclarer d'intérêt général (articles 200 et 238 bis du CGI) et les ministères de tutelle (en fonction des statuts des fondations). Les déclarations issues des diverses obligations réglementaires sont faites au JO, sans suivi spécifique. Les règles régissant la vie des acteurs de la philanthropie sont éparpillées dans différents instruments législatifs et réglementaires, entraînant une certaine complexité d'appréhension dans leur ensemble.

De par ses spécificités, la politique publique de la philanthropie est caractérisée par un élément structurant : les commissaires du gouvernement. Ces représentants de l'Etat interviennent dans

⁹⁰ dont ceux de la Cour des comptes et de l'IGF

⁹¹ Audition Ministère de l'Intérieur, DLPAJ et BAF

la vie des fondations en participant à leur conseil d'administration. Il ne s'agit pas d'une tutelle car les fondations restent des personnes privées, dont l'autonomie doit être respectée. La présence de l'Etat au sein des conseils d'administration des fondations s'opère soit par plusieurs administrateurs représentant l'Etat soit par le biais d'un commissaire du Gouvernement. « *Le commissaire du gouvernement, qui n'est pas administrateur, a pour rôle de sécuriser les décisions de la fondation, s'assurer de sa bonne gestion et garantir l'accomplissement de sa mission d'intérêt général, et ce sans s'immiscer dans la gestion quotidienne* »⁹². Il dispose d'un droit de veto et peut exiger une nouvelle délibération de l'organe de gouvernance. Cette modalité semble dorénavant privilégiée.

Ce constat est connu et partagé par les acteurs publics : comme le constate l'IGF « *le suivi du secteur des fondations par la puissance publique est insuffisant et fragmenté, en dépit de pouvoirs étendus* ». Le suivi des fondations est partagé entre le ministère de l'intérieur et les préfetures de départements, sans que les informations recueillies dans ce cadre soient consolidées pour donner une vision d'ensemble du secteur. Le Conseil d'État, la Cour des comptes, les services fiscaux et les différents ministères exercent un contrôle des fondations, chacun selon son axe d'analyse propre (et donc partielle) et sans approche globale. De plus les fondations ne font pas toujours l'objet d'un traitement spécifique et sont parfois rattachées à la catégorie plus large des OSBL (c'est le cas pour la DGFIP en matière de recouvrement de l'impôt : les bases fiscales ne prévoient pas de rubrique dédiée aux seules fondations).

Le manque de respect par les fondations de leurs obligations d'information (publication des comptes, etc.) relève et participe de cette désorganisation administrative⁹³ ».

Partant du même constat la Cour des comptes ajoute que « l'efficacité de l'Etat serait renforcée si son action de soutien en ce domaine était conçue comme une politique publique en faveur du mécénat, avec une vocation interministérielle plus affirmée qu'actuellement, plutôt que comme une simple action d'incitation fiscale, suivie avec passivité et de moins en moins précisément. » En ce qui concerne la connaissance, le suivi et l'évaluation et les contrôles, malgré les récurrentes observations et recommandations des parlementaires comme de la Cour des comptes et des inspections générales de l'administration, l'Etat reste insuffisamment équipé. Les seules données disponibles sur le secteur de la philanthropie, incomplètes par construction, sont produites par des organismes privés, selon des méthodologies diverses, reprises ensuite par les pouvoirs publics. L'Etat n'est pas en mesure de connaître l'impact de sa politique fiscale, notamment en faveur du mécénat et les contrôles sont insuffisants faute de moyen et de coordination.

A titre d'illustration, le rapport de l'IGF soulignait que 15 à 35 % des FRUP et FDD ne déclarent ni ne publient leurs comptes à l'administration de tutelle ou au JO/DILA comme requis.

Dans ce contexte, créer un organisme public spécifiquement en charge de la connaissance du secteur philanthropique, de son suivi et des contrôles sur le périmètre de l'Etat apparaît crucial pour une meilleure appréhension, un meilleur soutien et l'atteinte de son plein potentiel. Le secteur disposerait alors d'un interlocuteur unique en charge des questions liées à la philanthropie dans leur transversalité, ainsi que de sa valorisation et de son animation. Les différents textes régissant la vie des acteurs de la philanthropie pourraient être compilés au sein d'un Code, permettant ainsi d'améliorer la lisibilité juridique, ce qui pourrait contribuer également à leur harmonisation et à une certaine valorisation de cette politique publique (Cf. Proposition 5).

⁹² Audition avec le Bureau des associations et fondations, ministère de l'Intérieur

⁹³ Le rôle économique des fondations, Rapport IGF, 2017

La forme de cette instance devra faire l'objet d'un groupe de travail technique afin de trouver le meilleur véhicule. Elle pourrait notamment s'inspirer de celle l'Agence nationale du Sport (Cf. Annexe 12 – Convention constitutive - Groupement d'Intérêt Public⁹⁴ (GIP)) ou de celle du service civique dans une coopération publique-privée – A noter que la forme juridique du GIP n'est pas nécessairement la plus adéquate et d'autres organisations administratives pourraient être plus judicieuses, alliant souplesse et efficacité.

Son financement fera l'objet d'une concertation avec les acteurs du secteur. Il pourrait notamment bénéficier d'un fond d'amorçage d'environ 110 MEUR⁹⁵ et du coût de publication des comptes annuels à la DILA⁹⁶, avec un fléchage sur un compte d'affectation spéciale.

Sous le Haut Patronage du Premier Ministre, composée de 5 collèges, une telle structure permettrait une approche holistique de la philanthropie, coordonnée pour un impact maximisé.

Les deux missions principales de cette structure seraient la définition de l'intérêt général d'une part et la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP) d'autre part, pour les fondations comme pour les associations. Par ailleurs, cette instance aurait un rôle de centralisation de données pour une meilleure connaissance et donc un meilleur suivi du secteur ainsi qu'un rôle de plateforme privilégiée d'échanges de l'ensemble de l'écosystème philanthropique.

Sous le Haut Patronage du Premier Ministre, le fonctionnement de cette instance serait assuré par cinq collèges :

- Le premier serait constitué des représentants de l'ensemble du secteur : fondations, fonds de dotation et associations. Le mode pratique de composition de ce collège fera l'objet d'une concertation ultérieure;
- Le second collège, purement étatique, serait constitué de représentants de l'Administration et des différents ministères concernés afin de coordonner les initiatives et actions à conduire ;
- Le troisième collège serait composé des représentants du pouvoir judiciaire, incluant le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes ou la Cour de Cassation ;
- Des représentants d'élus pour le quatrième collège ;
- Enfin un collège d'experts, le cinquième, de personnalités qualifiées sur le même modèle que le Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA).

Les missions de cette instance seraient multiples et *a minima* au nombre de six :

- L'octroi de la reconnaissance de l'utilité publique ;
- L'interprétation de l'article 200 du CGI relatif à l'intérêt général pourrait être soumis à l'approbation des cinq collèges à intervalle régulier, afin de refléter au mieux les évolutions sociétales. L'intérêt général ne serait *de facto* plus pris uniquement à travers le prisme de l'administration fiscale - ce que déplorent les acteurs du secteur.

Cette configuration consacre l'intérêt général comme une notion vivante, qui implique acteurs engagés publics comme privés, dans une approche non plus de « dépense fiscale » mais bien « d'investissement social », plus porteur.

⁹⁴ GIP : personne morale de droit public constituée de différents acteurs publics et privés dans le cadre d'un partenariat ayant pour objectif de répondre à une mission d'Intérêt général à but non lucratif. Le groupement met en commun un ensemble de moyens afin d'améliorer et de simplifier la qualité du droit Ordonnance n°67-821 du 23 Septembre 1967 aujourd'hui intégrée au code du Commerce, art L-251 – 1 et suivants.

⁹⁵ Vraisemblablement l'économie de non dépense fiscale de la mise ne place de l'alinéa 2 de l'art 50 PLF 2020.

[Lien vers le PLF 2020](#)

⁹⁶ Direction de l'Information Légale et Administrative

Un dispositif d'exception à la main de cette instance et du Parlement pourrait définir éventuellement des causes prioritaires sur une période à définir (*a minima* 3 ans), sur le principe des « actions ciblées » (ou « *silver bullets*⁹⁷ »).

- En termes d'outils, cette instance serait responsable de la mise en place et de la tenue d'un registre type Infogreffe. Cette base de données aurait pour objectif principal d'offrir une plateforme de référence avec les informations clés des organismes sans but lucratif (i) sous une forme normée et accessible au public d'une part et (ii) sous une forme plus complète et consolidée exclusivement disponible à l'administration pour une vue d'ensemble du secteur ainsi que des contrôles.

La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé que l'administration travaille à améliorer les sources d'information dont elle dispose afin de déboucher sur l'établissement d'une annexe au projet de loi de finances annuel (jaune budgétaire). De plus, la publication obligatoire des comptes dans l'outil serait notamment nécessaire pour justifier la sincérité des comptes par les commissaires aux comptes⁹⁸ et une condition *sine qua non* au maintien de rescrits fiscaux.

Dès lors, l'Etat serait mieux équipé pour jouer pleinement son rôle de garant lié en particulier à la Reconnaissance d'Utilité Publique, assurant au donateur un niveau élevé de qualité de l'action menée, clairement énoncée, fixée par un référentiel et soumise à des contrôles sur des données centralisées, plus facilement informatisables.

- Toujours en termes d'outils, cette instance pourrait compiler l'ensemble des textes législatifs, réglementaires et administratifs relatifs à la philanthropie sous la forme d'un « code ».
- Cette instance serait également chargée de faciliter la phase de transition des organismes sans but lucratif touchés par la réforme des statuts, principalement les fondations spécialisées via une concertation avec les principaux concernés pour définir les meilleures modalités. En l'absence de conclusions satisfaisantes, une solution serait l'arrêt de nouvelles fondations spécialisées et un statu quo pour les fondations existantes.
- Enfin, elle serait en charge des questions relatives aux commissaires du gouvernement, de leur processus de désignation, aux attendus, mise en réseau et partage de bonnes pratiques. Il s'agira également d'amplifier les efforts de formation actuellement en cours notamment par la Mission Fondation d'Utilité Publique du CGEfi⁹⁹.

Par ailleurs, cette instance, disposant d'une commission d'évaluation, devrait présenter un rapport annuel au Parlement.

Proposition n°33 : Créer un organisme multi-acteurs et interministériel, en charge principalement de la définition de l'intérêt général et de la Reconnaissance d'Utilité Publique (RUP), sous le Haut Patronage du Premier Ministre et composé de cinq collègues, pour une approche holistique de l'écosystème philanthropique

⁹⁷ Selon A. Olmedo et S. Ball, les « *Silver Bullets* » ou « actions ciblées » sont des solutions ciblées et modulables, conçues de telle sorte qu'elles puissent être mises en œuvre indépendamment du contexte, à différents niveaux, local, national et international. Les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies fournissent un axe de travail pour relever les grands défis de notre temps et mettre en place ces « *silver bullets* ». D'autres exemples existent aussi comme la Fondation Gates qui a adopté cette approche dans les domaines de la santé ou de l'éducation.

⁹⁸ Comme préconisé dans le rapport de l'IGAS 2017.

⁹⁹ Contrôle Général Economique et Financier, Ministère des Finances.

Proposition n°34 : Créer un fichier national type Infogreffe de l'ensemble des Organismes Sans But Lucratif (OSBL)

4.2. Etudier la pertinence de « fondations territoriales » définies précisément, potentiels points focaux de référence précieux en local

Dans la logique de la création d'une instance étatique dédiée à la philanthropie, une option paraît particulièrement pertinente à explorer, celle des « fondations territoriales ». La mission parlementaire en cours sur les alliances territoriales en sera peut-être d'ailleurs l'occasion. En effet, Le Rameau et Madame la députée Racon-Bouzou (Cf. Annexe 13) visent à répondre au besoin de plus de dialogue public-privé au niveau territorial entre associations et entreprises.

Il s'agirait de soutenir le développement de « fondations territoriales », inspirées du modèle canadien¹⁰⁰, clairement définies, et aux caractéristiques suivantes : des fondations (i) d'utilité publique, (ii) abritantes, (iii) aux statuts sociaux larges. Elles serviraient de relais et d'interlocuteurs privilégiés en local entre collectivités, associations, fondations et entreprises. Aujourd'hui, la « fondation territoriale » en France « *reste [en effet] un objet philanthropique mal identifié, dans la mesure où elle ne correspond pas à un statut juridique, et répond à une définition à géométrie variable* »¹⁰¹, comme illustré par le Guide par le Mécénat et Collectivités publié par Admical.

Comme exposé dans Les Fondations territoriales : pour une philanthropie de proximité¹⁰², les fondations territoriales au Canada sont des fondations privées créées au service d'un territoire (*community*) que l'on peut définir comme étant une « plate-forme philanthropique locale dont le rôle est de collecter les dons de toute nature (donations et legs), de permettre aux donateurs de bénéficier d'avantages fiscaux, d'assurer la politique de placement de ces investissements et d'en distribuer les produits financiers à des œuvres d'intérêt général¹⁰³ ».

Ces « fondations territoriales » assureraient un rôle de collecte de fonds professionnelle sur un territoire donné, contribuant à éviter ainsi un risque de sollicitation excessive, dommageable pour le secteur. Elles redistribueraient les fonds acquis *via* un comité composé de membres de la société civile et de représentants de l'Etat, dans une dynamique de démocratie et d'engagement au plus près des réalités locales. Source d'informations proche du terrain, ces « fondations territoriales » seraient enfin garantes de la transparence et de l'éthique, avec des moyens mutualisés, et un interlocuteur clairement identifié pour les pouvoirs publics et l'instance évoquée plus haut.

Proposition 35 : Approfondir la pertinence du développement de « fondations territoriales », relais et interlocuteurs privilégiés, en local, des collectivités, associations, fondations et entreprises

Cette proposition est valable si ce point sortait du cadre de la mission parlementaire en cours sur les alliances territoriales.

¹⁰⁰ Cf. Annexe 14

¹⁰¹ Observatoire de la philanthropie, Les fondations et fonds de dotation en France de 2001 à 2018, p50 et 51

¹⁰² Fondation de Lille, en coopération avec le CFF

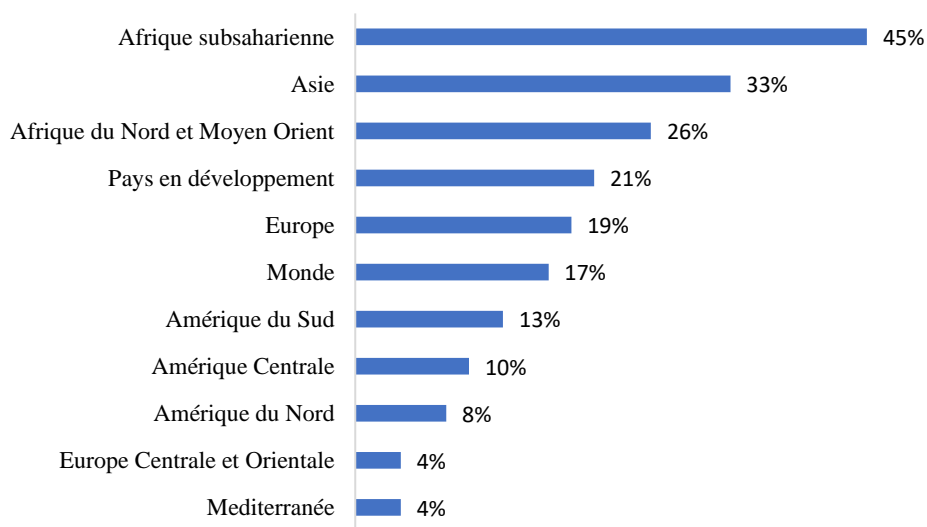
¹⁰³ Compte-rendu de la mission du CFF - 6-12 novembre 2008, Yannick Blanc

* *
* * *

Ce rapport propose une vision d'un modèle philanthropique « à la française » à encourager : celle d'une générosité du quotidien, qui s'inscrirait dans un modèle équilibré entre acteurs, où chacun se sente partie prenante et valorisé, avec un ancrage territorial fort, dans un cadre clarifié et stabilisé, régi conjointement par les principes de « Liberté » et de « Responsabilité ».

Au-delà, l'approche philanthropique développée par la France pourrait contribuer à la place singulière du pays sur la scène internationale, notamment en Afrique (Cf. Encadré 11 et Illustration n°15).

Illustration n°15 : 45 % des fondations françaises qui agissent à l'international le font en Afrique subsaharienne (Zones géographiques d'intervention des fondations en 2017 - Hors FDD)



Source : Observatoire de la philanthropie, Les fonds et fondations en France de 2001 à 2018, p50

Encadré n°11 : Œil d'expert, Philanthropie et rayonnement international français

1/ Quelle est votre définition/perception de la philanthropie

La philanthropie, c'est l'art de donner dans un but de venir en aide aux autres. Elle est souvent considérée comme une activité réservée à la partie aisée de la population ou aux entreprises.

2/ Quelle est selon vous la place de la philanthropie dans les relations internationales ?

La philanthropie a une place importante - et croissante - dans les relations internationales. De la même manière que le chiffre d'affaires de certaines multinationales dépasse le PIB de pays, la philanthropie de divers acteurs – individus, fondations, entreprises - peut dépasser l'aide au développement de certains états. A travers leurs dons, ces grands acteurs de la philanthropie mondiale ont alors la capacité de jouer un rôle grandissant dans l'orientation des politiques locales, nationales ou internationales.

3/ Quelle est la place de la philanthropie française dans les relations internationales ? et dans son approche diplomatique? (tout exemple concret est bien entendu le bienvenu)

Vu de l'étranger, la philanthropie française – ainsi que plus largement la philanthropie européenne – reste relativement confidentielle comparée à celle américaine ou asiatique. Elle est certainement plus reconnue pour son action en faveur de la culture (ex. Notre Dame) ainsi que pour ses actions en France mais reste relativement peu développée en faveur des causes internationales. Il est aussi frappant de voir qu'il existe peu de « grands noms » de la philanthropie française : à l'exception – et encore – de la Fondation de France et de quelques fondations d'entreprises (Kering, Pinault, etc.), peu de fondations ont acquis une notoriété mondiale.

4/ Comment la philanthropie pourrait-elle permettre un meilleur rayonnement de la France ?

La philanthropie française pourrait être un vecteur bien plus important de l'image de la France à l'étranger et il existe de réelles opportunités à saisir. Aujourd'hui, le monde fait face à des enjeux globaux qui nécessitent une réponse cohérente de toute une série d'acteurs, y compris ceux issus du monde philanthropique. A travers une plus grande priorisation d'actions, notamment sur les défis clés comme le climat, un effort d'investissement et une meilleure visibilité sur son impact, la philanthropie française a la capacité de véhiculer les valeurs d'humanisme, de solidarité et d'ouverture prônées par la France.

5/ Verriez-vous des leviers d'actions pour une plus grande complémentarité entre philanthropie et actions de l'Etat à l'étranger? (si celle-ci vous paraissait souhaitable.)

Il est indispensable que l'Etat crée un environnement favorable – fiscal mais pas uniquement et facilite une « démocratisation » de la philanthropie. Cette action de l'Etat pourrait se faire dans un premier temps sur les chantiers prioritaires qu'il porte, telle que la mise en œuvre de l'accord de Paris par exemple. Ceci dit, **le rôle de l'Etat doit être d'accompagner la philanthropie, dans un cadre d'objectifs cohérent avec celui de la communauté internationale et de l'ONU – tel que l'agenda 2030 et les objectifs de développement durable – et non pas de la diriger, au risque de décourager les prises d'initiatives.**

Source : Eléments recueillis auprès de Laurent Sauveur, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission du Premier Ministre

Le Premier Ministre

1099 / 19 / SG

Paris, le 12 JUL. 2019

Madame la députée,

La participation nombreuse de nos concitoyens à des associations et des fondations ainsi que la remarquable action de celles-ci en faveur de l'insertion de tous, de la promotion de l'égalité, de l'éducation des jeunes, de l'appui aux personnes en difficultés, nécessitent de faire le point sur cette action et sur son cadre afin d'analyser les moyens d'améliorer celui-ci.

La générosité des Français n'est plus à démontrer : 22 millions de bénévoles participent à des actions associatives et plus de 5,2 millions de Français font un don chaque année. Ce succès appelle un bilan du dispositif applicable pour faciliter encore l'engagement de tous et notamment de ceux de nos concitoyens, qui ont connu des succès professionnels et financiers remarquables. Leur souhait d'œuvrer à des causes d'intérêt général doit être encouragé. Il ne s'agit pas ici de réduire la place essentielle de l'impôt comme outil de justice sociale, mais de favoriser la philanthropie pour ceux qui souhaitent y consacrer davantage une partie de l'argent dont il dispose.

C'est dans ce cadre spécifique que je souhaite vous confier une mission portant sur l'évolution du cadre de la philanthropie. Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice, de M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, de M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur, et de M. Gabriel ATTAL, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. Vous mènerez cette mission conjointement avec Mme Naïma MOUTCHOU, députée.

Les structures juridiques permettant de favoriser la philanthropie doivent être évaluées. Il en va ainsi, à l'égard des associations mais surtout des fondations, tant pour leurs règles de création que de fonctionnement ou de disparition. La question des fondations abritées permettant de mettre en œuvre et de gérer directement et dans la durée son propre projet philanthropique, sans bénéficier de la personnalité juridique propre, retiendra aussi votre attention.

.../...

Madame Sarah EL HAÏRI
Députée
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

2.-

La confiance dans les structures d'intérêt général est un enjeu majeur pour s'assurer de la pérennité et du développement des dons. Aussi votre mission s'étendra-t-elle aux éventuels freins à la philanthropie qui seraient liés aux multiples statuts d'organisations à but non lucratif offerts par notre législation, en particulier s'agissant des fondations.

De manière générale, il convient que vous vous interrogiez sur les structures statutaires, en opérant une comparaison avec ce qui peut exister chez nos voisins européens. Il s'agit d'éclairer le débat public sur le cadre de nature à sécuriser tant l'acte de transmission que l'organisme bénéficiaire sur le long terme. À cet égard la question se pose de la diversification des statuts et de la gouvernance des fonds et des fondations. Il en va de même de leur accès à des financements multiples.

Vous intégrerez également à votre réflexion les fonds de pérennité économique institués par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, constitués par l'apport gratuit et irrévocable de titres de sociétés, dans le but à la fois de contribuer à la pérennité économique de cette ou de ces sociétés et, le cas échéant, de réaliser ou financer des œuvres ou des missions d'intérêt général.

Vous proposerez toutes mesures de nature à renforcer l'accroissement de la confiance dans les structures d'intérêt général pour notamment écarter les critiques relatives tant au défaut de transparence dans l'utilisation des fonds qu'à l'optimisation qu'ils peuvent permettre pour les donateurs. Le renouveau d'une éthique et l'amélioration de la transparence sont aujourd'hui tout particulièrement indissociables de toute modification des cadres juridiques de la philanthropie.

Vous examinerez enfin les règles de droit des libéralités et des successions. Celles-ci, comme l'ont encore montré de récents cas emblématiques, sont essentielles à la bonne cohésion de notre société. Pour autant, le ministère de la justice travaille déjà à leur évaluation, notamment au regard de l'allongement de l'espérance de vie. Dès lors, en pleine cohérence avec ces travaux, vous examinerez si des ajustements peuvent être utiles afin de favoriser la philanthropie et le développement des œuvres caritatives et des finalités d'intérêt général. Il en ira ainsi tant pour le don d'une partie du capital acquis au cours de sa vie que pour les revenus générés par ce capital.

Je vous prie d'agréer, Madame la députée, l'expression de mes respectueux hommages.


Édouard PHILIPPE

Annexe 2 : Liste des interlocuteurs

Entendus en audition :

Admical : LEMONNIER, Clara (Responsable juridique et affaires publiques), PARRIAUX, Sylvaine (Déléguée Générale)

Apprentis d'Auteuil : SAUVE, Jean-Marc (Président du Conseil d'Administration) ;

Association Française des *Fundraisers* (AFF) - BOUSSEAU, Nathalie (Présidente du Conseil d'Administration)

Axa: SOUBRANNE, Céline (*Group head of Corporate responsibility*); TAILLARDAT, Olivier (Directeur fiscal du Groupe) et LESCAT, Clément (Secrétaire Général d'Axa Atout Coeur)

Axylia : AURIAC, Vincent (CEO), SOUBELET, Elizabeth (Co-fondatrice de SQUIZ et Vice-Présidente du B-Lab France) ; RAHARISOA, Anita (Responsable des partenariats, RECYCLIVRE)

BCLP : MARTIN, Antoine

Break Poverty: DAHER, Valerie (Directrice Générale); METZGER, Alain (Président-Fondateur)

Cabinet Delsol : DELSOL, Xavier (Fondateur et co-responsable du département « Organisations non-lucratives ») ; DEVIC, Lionel

CARITAS : DESTREE, Jean-Marie (Délégué Général)

Centre Français des Fonds et Fondations (CFF) : MIRIBEL, Benoît (Président) ; PAUTRAS, Jean-Marc (Délégué général)

CERPHI : VACCARO, Antoine - (Président)

Chambre des notaires de Paris : BLANCHET, Cédric (Premier Vice-président) ; JOUBERT, Alain (Secrétaire général) ; SAVOURE, Bertrand (Président)

Conseil de l'Inclusion : GUILLUY, Thomas

Conseil d'Etat : DE SAINT PULGENT, Maryvonne (Présidente de la section du rapport et des études)

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce : JONVAL, Sophie (Présidente) ; DENFER, Thomas (Membre du bureau)

Conseil Supérieur du Notariat : HUMBERT, Jean-François (Président) ; DEVOS, François (Directeur des affaires juridiques)

Cour des comptes : CLEMENT, Michel (Président de section à la 5ème chambre), HADO, Sylvie (Vérificatrice) et MONDOLONI, Anne (Conseiller-Maître)

Ministère de la Culture : FOHR, Robert (Chef de la mission mécénat), MORGANT, Léa (chargée de mission mécénat et financements innovants)

Ministère de la Justice : DREUX, Anne-Charlotte (Conseillère chargée de la prospective et de l'attractivité du droit)

Ministère de l'Economie et des finances :

- Contrôle Général économique et financier (CGefi) - DE BOISDEFFRE, Christian (Administrateur général des finances publiques) ; HOURQ SCHNEIDER, Michele (Cheffe de mission, responsable de la mission FRUP)
- Direction de la Législation fiscale (DLF) : MAUCHAUFFEE, Bruno (Adjoint au directeur de la législation fiscale) ; BARREAU-JOUFFROY, Alexandra (Chef du bureau B2) ; de GAVRE, Sabrina (Chef de section du bureau C1) ; LE MOIGNE, Gilles (Adjoint au chef du bureau du service juridique de la fiscalité, sous-direction du contentieux des impôts des professionnels) ; LOPEZ, Jean-Luc (Adjoint au chef du bureau du service juridique de la fiscalité, Sous-direction

du contentieux des impôts des particuliers) ; PASKOWIAK, Lucas (Chargé de mission à la sous-direction C)

- Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) : COUDERT, Bruno (Chef du Bureau JF-2C) ; LOPEZ, Jean-Luc (Adjoint au chef de Bureau JF-1B) ; MARCUS, Edouard (Chef du service juridique de la fiscalité)

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse - Secrétariat d'Etat : EVENNOU, Antoine (Chef de cabinet)

Ministère de l'Intérieur :

- Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ) : TISON, Eric (Sous-Directeur des libertés publiques)
- Bureau des associations et des fondations : BOURDU, Rémi (Chef de bureau)

Don en Confiance : BLUM, Nathalie (Directrice générale) ; CUCHET-CHOSSELER, Nathalie

Donors & Foundation Network in Europe (DAFNE): VON ABENDROTH, Max (Directeur Exécutif)

ESSEC (Chaire Philanthropie - Département Droit et Environnement de l'Entreprise) : GAUTIER, Arthur (Professeur assistant,), PACHE, Anne-Claire (Professeur Titulaire de la Chaire Philanthropie)

Experts-comptables et commissaires aux comptes : EUSTACHE, Jérôme et FUSIL, Joël

Fédération hospitalière de France : HABRAN, Enguerrand (Directeur du fonds FHF Recherche & Innovation)

Fidal : COUCHOUX, Stéphane (Avocat associé)

Fondation Accenture : LE MASSON, Bernard (Président)

Fondation Accor : de LONGEVIALLE, Christine (Directrice), ARCHIER, Alexandre

Fondation AlphaOmega : ELKRIEF, Elisabeth (Directrice Générale)

Fondation Audencia : MARCUS (Mme) (Présidente)

Fondation Avril : TILLOUS-BORDE, Philippe (Président)

Fondation Bertrand Gonnord : GONNORD, Hervé (Président Délégué), GONNORD, Geneviève et Yves (Fondateurs)

Fondation Carasso : MARADEIX, Marie-Stéphanie (Déléguée générale)

Fondation de France : DAVEZAC, Axelle (Directrice Générale), SELLAL, Pierre (Président)

Fondation de Lille : VANDEVOORDE, Delphine (Directrice)

Fondation de l'Islam : BENCHEIKH, Ghaleb (Président)

Fondations des Bernardins : de FEYDEAU, Bertrand (Président – par téléphone) et VEZIN, Véronique (Responsable mécénat entreprises et fondations)

Fondation Cémavie : TETEDOIE (M) (Président)

Fondation du Judaïsme français : FLACK, Arié (Secrétaire Général) et TANNENBAUM, Nathalie (Responsable communication et Affaires Publiques)

Fondation de l'Université de Nantes : de CHARRETTE (Mme) (Présidente)

Fondation de Metz : HEINTZ, André (Fondateur) et REDER, Aurélie (Déléguée Générale)

Fondation d'Entreprise Genavie : de SESMAISONS (Mme) (Présidente)

Fondation des Universités : BERIOT, Christel (Responsable du réseau des directeurs de fondation universitaire, directrice de la Fondation de Cergy) ; GANGLOFF-ZIEGLER, Christine (Vice-Présidente de la Conférence des présidents d'universités, Présidente de l'université d'Alsace) ; NEUVILLE, Kevin

(Conseiller Relations Institutionnelles et parlementaires) ; ZINSOU, Lionel (Président du Conseil d'Administration de la Fondation de l'Ecole Normale Supérieure)

Fondation du Protestantisme : BOUNEAU, Elsa (Directrice)

Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme : OSTRIA, Cécile (Directrice Générale) et MARMOL, Sylvie (Directrice administrative et financière)

Fondation M6 : VERRECCHIA, Isabelle (Directrice)

Fondation Malakoff Médéric Handicap : ANDRIEUX, Pascal (Directeur Général) et DUPONT, Stéphane (Responsable communication)

Fondation OM : VENET, Lucie (Directrice exécutive)

Fondation PSG : DELANNOY, Sabrina (Directrice adjointe) ; DELORT, Laura (Chargée de mécénat et d'événementiel) ; DUPRAT, Eva (Chargée de projets Brand & Corporate Communications).

Fonds de dotation Après-demain : MAURY-SEGARD (Mme) (Déléguée Générale)

France Générosité : LEPETIT, Laurence (Déléguée Générale)

Haut-Commissariat à l'Economie Sociale et Solidaire : ITIER, Christophe (Haut-commissaire) et MIRIEU de LABARRE, Gilles (Adjoint du Haut-Commissaire)

Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) : BRUNEAU, Chantal (Secrétaire Générale) et DUTHEIL, Philippe-Henri (ancien Bâtonnier du Barreau des Hauts de Seine)

Hôpitaux Universitaires Pitié Salpêtrière -Charles Foix : MAHE DOMBIS, Florence (Directrice du mécénat)

Ideas : CHAMI, Suzanne (Déléguée Générale) et GOUGENHEIM, Isabelle (Présidente)

Inspection Générale de l'Administration (IGA) : DESFORGES, Corinne (Inspectrice Générale de l'administration)

Institut de France : TEILLET, David (Directeur des services administratifs)

Institut des Dirigeants d'Associations et Fondations (IDAF) : ROYNETTE, Patrice (Président) ; BUCHSER, Jean (Vice-Président, directeur national du département Associations et OSBL Fidal) ; COURTET, Marie-Céline (Directrice du pôle Administratif et finance, comité national olympique et sportif français et administratrice de l'IDAF) ; GOUIN, Rodolphe (Directeur de la Fondation de l'APHP pour la recherche)

Institut Pasteur : VIGOUROUX, Christian (Président du Conseil d'administration)

Iraiser Group : BOURDIER (M) (Actionnaire et directeur technique)

Le Rameau : HEIDSIECK, Charles-Benoit (Président-Fondateur) ; MEJANE, Michel-Pierre (Président du Conseil d'administration)

Les Entreprises pour la cité : IZARD, Alicia (Directrice du mécénat)

Meeschaert : BIENAIME, Charles (Membre du Directoire) ; BAUDHUIN, Aurélie (Directrice de la recherche ISR)

Mouvement associatif : JASHAN, Philippe (Président) ; SUCHET, Lucie (Responsable plaidoyer)

Observatoire de la philanthropie : de NERVAUX, Laurence (Responsable de l'observatoire de la Fondation de France)

Permis de construire : DARDENNE, Ludovic (Directeur)

Petits frères des pauvres : BRUNEAU, Daniel (Membre du Conseil d'Administration représentant Les petits frères des Pauvres)

Pro Bono Lab : REYMOND, Sylvain (Directeur Général) ; CHAUCESSE Elsa (Responsable communication et relation publique)

Prophil : SEGHERS, Virginie (Co-fondatrice-Présidente)

Restos du cœur : CANTUEL, Louis (Responsable relations institutionnelles) ; VAGINAY, Bernard (responsable bénévole du service donateur)

Simplon : DUROLLET, François (Directeur-Général)

Société Générale : THILLAY DU BOULLAY, Max (Responsable philanthropie, Banque Privée)

Un Esprit de Famille : ROUX DE BEZIEUX, Sabine (Présidente) ; BERTHON, Tessa (Déléguée générale) ; GUEUGNIER, Bénédicte (Vice-Présidente) ; RAVANAS, Emmanuel (Avocat)

Ainsi que :

BOISSON, Julien : Chercheur en droit

CHARHON, Francis : Ex-Directeur Général de la Fondation de France

Contributions, hors audition :

- AILLAGON, Jean-Jacques, Ancien ministre de la Culture;
- CHAMPETIER de RIBES, Paule, Présidente du Comité des donateurs de Médecins du Monde
- DE OLIVEIRA, Elodie Isabel, Responsable des partenariats, Programme Alimentaire Mondial
- GRANGE, Pierre-Emmanuel, Fondateur, MicroDon
- LAPLANE-RIGAL, Laurence, Responsable de l'équipe dédiée à l'impact social, AMUNDI
- LEFRET, Frédéric et KOGAN-RECOING, Jean-Paul, Fondateur, ONG Conseil
- LERIDON, Matthias, co-fondateur d'*African Artists for Development* (AAD-Funds)
- LESAFFRE, Dominique, Directeur Général, Solidarité Internationale pour le Développement et l'Investissement (SIDI)
- MAURY, Cyril, Président fondateur d'Après-Demain (fonds de dotation) et de Permis de Construire (association), Vice-Président d'Un Esprit de Famille
- SAUVEUR, Laurent, Responsable des relations extérieures, Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme

Annexe 3 : Réflexions du HCVA sur l'entreprise à mission et le lien entre entreprise et intérêt général



REFLEXIONS DU HCVA SUR L'ENTREPRISE A MISSION ET LE LIEN ENTRE ENTREPRISE ET INTERET GENERAL

Introduction et rappel

L'objectif du Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE), lancé par le Gouvernement, est de permettre aux entreprises d'avoir les moyens d'innover, de se transformer, de grandir et de créer des emplois. Développé autour de six thématiques, ce plan insiste notamment sur « *le partage de la valeur et l'engagement sociétal des entreprises* ».

Une mission « Entreprise et intérêt général » confiée à Nicole Notat et à Jean-Dominique Senard devrait aboutir très prochainement à différentes propositions. Les débats actuels font, en effet, état de réflexions en cours sur l'évolution des statuts de sociétés, dans le but de permettre aux entreprises de mieux prendre en compte les défis environnementaux, sociaux et sociétaux tout en préservant la sécurité juridique et la compétitive desdites sociétés.

Parallèlement, la ministre du Travail envisage un travail sur les « fondations actionnaires », dont le dispositif diffère philosophiquement, juridiquement et fiscalement de l'entreprise à mission puisque si les dividendes de l'entreprise détenue - ou une partie de ceux-ci en présence d'autres actionnaires que la fondation - sont effectivement affectés à la mission d'intérêt général de la fondation actionnaire, l'entreprise détenue n'intègre pas nécessairement de mission sociétale particulière à son projet - qu'elle peut tout à fait mener comme une entreprise « classique ».

Dans un contexte complexe où cohabitent déjà différents labels, statuts et régimes visant à faciliter l'engagement des sociétés commerciales en faveur de l'intérêt général (réductions d'impôts afférentes au mécénat d'entreprise logé ou non au sein d'une fondation d'entreprise), de l'utilité sociale (appartenance à l'ESS voire agrément ESUS et accès à l'épargne salariale solidaire), de la RSE, ou du label B-Corp accessible en France depuis 2015 (la certification nécessitant un score de 80 points minimum sur 200 à 300 questions concernant la gouvernance, les collaborateurs, la communauté ou encore le modèle économique de

l'entreprise), il apparaît essentiel au HCVA de rappeler ce qui fonde les différences entre les régimes déjà existants et conditionne les avantages dont jouissent certains d'entre eux.

Vouloir inciter les entreprises à intégrer de façon pérenne dans leur projet, et avec davantage de sécurité vis-à-vis des actionnaires, de nouveaux défis environnementaux, sociaux et sociétaux, dans un respect accru de l'intérêt des parties prenantes comme du bien commun, ne saurait cependant être sujet à réserve. En effet, devant les processus standardisés de la RSE ou du label B-Corp, les contraintes liées à l'obtention de l'agrément ESUS et les engagements qu'il emporte en matière de gouvernance comme en matière de redistribution de dividendes et de rémunérations des salariés et dirigeants (pour des avantages relativement limités), s'est imposée la volonté, chez certains acteurs du secteur lucratif, plutôt que de créer une fondation d'entreprise ou de reverser des dons à des organismes éligibles au dispositif de mécénat, d'intégrer au projet même de la société une mission au service du bien commun engageant l'ensemble de ses membres associés, actionnaires et salariés.

Certaines sociétés n'ont attendu ni une modification de la loi ni la création d'un nouveau statut ou label pour intégrer à leur mission sociale une mission à visée sociétale ou même avoir exclusivement une mission à visée sociétale pour objet social. Ces sociétés ont toutefois pu compter sur un actionnariat patient, voire familial, ainsi que sur une philosophie exprimée sans équivoque. Certains avancent que sans protection de la mission sociétale par un statut spécifique ou une inscription claire dans la loi de la possible existence d'une pareille mission, le modèle de l'entreprise à mission pourrait en revanche être plus complexe à dupliquer pour une entreprise de grande taille, voire cotée.

C'est pourquoi, après un bref rappel de l'existant et des enjeux de sécurité juridique, nous souhaitons, à ce stade, davantage que de formuler des propositions concrètes, attirer l'attention de la mission sur un certain nombre de points qu'il convient tout particulièrement d'intégrer à la réflexion autour de l'entreprise à mission.

I - L'importance de sécuriser les pratiques tout en garantissant l'équilibre des modèles et la préservation à long terme d'un secteur à gestion désintéressée exclusivement dédié à l'intérêt général

Que les entreprises qui interagissent avec de nombreuses parties prenantes soient mieux armées pour assumer leurs responsabilités à l'égard de la société ne doit, et pour personne, engendrer une confusion des genres entre les acteurs du secteur marchand et acteurs du secteur non marchand.

En effet, il ne s'agit en aucun cas d'empêcher d'autres acteurs que les associations, fondations et fonds de dotation de servir l'intérêt collectif, bien au contraire, mais de se donner les moyens de la complémentarité et de la sécurité juridique et financière de l'ensemble des modèles existants (ou à créer), tout en anticipant d'éventuels effets pervers qui pourraient découler de recoupements et confusions entre les différents régimes déjà en vigueur comme d'ailleurs entre les notions d'entreprise et l'intérêt général.

Le maintien de définitions claires et différenciées des structures juridiques relevant tant du monde de l'entreprise classique que des acteurs de l'ESS devrait ainsi être pris en compte dans le cadre de l'élaboration du PACTE.

I-A L'intérêt général, l'utilité sociale, l'objet social étendu (OSE) : des champs d'activités qui se recoupent parfois mais pas toujours et des avantages fiscaux dépendant non seulement de la cause servie mais surtout de la manière de la servir

L'association créée par la loi du 1er juillet 1901 est un contrat entre deux personnes ou plusieurs, qui « *mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* »¹

La mise en commun souligne que l'association efface le concept de propriété personnelle.

Alors que l'association est issue de la conjonction de volontés et de personnes autour d'un objectif commun, d'intérêt général dans l'immense majorité des cas, les fondations et fonds de dotation sont quant à eux issus d'une affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.

Si les associations, fondations et fonds de dotation n'ont pas le monopole de l'intérêt général, ces structures non lucratives et à gestion désintéressée travaillent sur le territoire à la recherche de solutions innovantes notamment pour les populations les plus fragilisées et reposent sur des modèles économiques spécifiques intégrant par exemple beaucoup de bénévoles. Ces organismes constituent indéniablement un maillon indispensable au maintien comme au renforcement de la cohésion sociale sur le territoire dans lequel elles opèrent. Elles sont souvent dépendantes de la générosité du public et développent leurs actions en veillant à garantir un équilibre financier dont dépend leur survie. Les avantages fiscaux dont elles bénéficient et dont elles peuvent faire bénéficier leurs donateurs dépendent certes du champ dans lequel s'exerce leur activité, mais d'abord et avant tout de la manière désintéressée dont elles mènent leur action.

Concernant les **champs éligibles au mécénat, ils sont plus étendus et diffèrent de la définition de l'« utilité sociale » édictée par la loi ESS**, laquelle vise exclusivement l'aspect social en retenant comme d'« utilité sociale » le soutien aux personnes en situation de fragilité, la contribution à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et enfin le concours au développement durable. Pour rappel, sont éligibles au mécénat les champs philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques

¹ Extrait art 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901

françaises. La mission sociale, sociétale ou environnementale vouée à constituer l'« objet social étendu » de l'entreprise s'il venait à faire l'objet d'un agrément/label à venir, apporterait sans doute une troisième définition de champ d'activité à l'édifice de définition déjà mouvant. Au regard de la complexité du concept d'intérêt général, le HCVA, dans son rapport sur l'intérêt général², proposait non une définition stricte et figée, mais un faisceau d'indices permettant de définir ce qui peut qualifier d'intérêt général un organisme et ses activités.

Mais au-delà du domaine dans lequel s'exerce l'activité de la structure, le **fondement de l'« intérêt général » au sens fiscal - unique « intérêt général » défini dans notre droit - réside dans la seule manière d'agir**, selon les trois critères cumulatifs suivants formant une distinction nette entre l'organisme d'intérêt général et la société du secteur marchand :

a) l'organisme ne doit pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes (*i.e.* son objet ne doit pas être fermé et assurer uniquement la défense ou l'intérêt de ses membres, ce premier critère de l'intérêt général interdisant par exemple formellement à une fondation d'entreprise de restreindre ses actions aux salariés, partenaires ou clients de l'entreprise fondatrice) ;

b) l'organisme doit faire l'objet d'une gestion désintéressée, l'administration fiscale considérant que ce critère est rempli si :

- l'organisme est géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation (sauf tolérance administrative lorsque la rémunération ne dépasse pas ¼ SMIC ou exception légale alternative visée à l'article 261-7-1° d) CGI pour les organismes ayant d'importantes ressources) ;

- l'organisme ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfices, sous quelque forme que ce soit (les bénéfices devront donc impérativement être réaffectés à l'exécution des missions de l'organisme) ;

- les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne peuvent pas être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, et donc se voir attribuer le produit de la liquidation de l'organisme si celui-ci venait à être liquidé.

c) l'organisme ne doit pas être fiscalement lucratif, sachant que si la gestion est désintéressée, le caractère lucratif d'un organisme ne pourra être constaté que si celui-ci concurrence un organisme du secteur lucratif et il conviendra alors de se livrer à l'examen de quatre critères successifs pour juger de sa lucrativité fiscale, selon la méthode du faisceau d'indices appelée règle des « 4 P » (produit, public, prix, publicité, auxquels s'ajoute un cinquième critère tenant à la façon dont l'organisme gère les excédents).

² Rapport Sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations. mai 2016

Dans un tout autre registre, **les statuts d'entreprises de l'ESS et ESUS** visent, indépendamment de la forme juridique commerciale ou non, un mode d'entreprendre permettant de poursuivre une activité lucrative et de distribuer des dividendes avec retour sur investissement tout en ayant une « utilité sociale » répondant aux critères rappelés ci-avant. Les critères de l'ESUS comportent des obligations strictes notamment en matière de charge induite par l'activité d'utilité sociale (alternativement : charges d'exploitation liées aux activités d'utilité sociale représentent au moins 66 % de l'ensemble des charges d'exploitation au cours des 3 derniers exercices clos ou rapport entre, d'une part, la somme des dividendes et de la rémunération des concours financiers non bancaires et, d'autre part, la somme des capitaux propres et des concours financiers non bancaires, devant être inférieur, au cours des 3 derniers exercices clos, au taux moyen de rendement des obligations des sociétés coopératives, majoré d'un taux de 5 %) ainsi qu'en matière de rémunération (moyenne des sommes versées aux 5 salariés ou dirigeants les mieux rémunérés ne devant pas excéder un plafond annuel fixé à 7 fois le Smic et sommes versées au salarié ou dirigeant le mieux rémunéré ne devant pas excéder un plafond annuel à 10 fois le Smic). Néanmoins, les critères de l'ESUS sont bien plus ouverts que ceux imposés par la gestion désintéressée, et le législateur n'a interdit à l'ESUS ni la distribution de dividendes, ni l'attribution d'une part de l'actif aux associés/actionnaires en cas de liquidation/dissolution.

L'« intérêt général » et l'« utilité sociale » (et on peut y ajouter l'« utilité publique ») recouvrent ainsi des réalités et des obligations différentes justifiant d'avantages différents. Reste à voir ce que recouvrera réellement l'entreprise à mission ou la société à objet social étendu, qui malgré son champ d'activité tourné également ou exclusivement vers le bien commun des parties prenantes comme de la société au sens large, sera totalement lucrative, avec une gestion intéressée, et si des avantages concrets seront attachés à cette nouvelle forme.

Dans la mesure où la lucrativité totale du projet est à la fois le facteur différenciant entre entreprise à mission et ESUS et la garantie de sa rentabilité et du service de la responsabilité sociétale intégrée à sa mission, il nous apparaît souhaitable de ne pas y associer de fiscalité différenciée de celle dont jouit une entreprise lucrative. C'est le choix qu'ont fait l'ensemble des pays ayant mis en place des sociétés à mission, choix logique car la gestion des entreprises à mission y est intéressée et leur lucrativité illimitée, hormis au Royaume-Uni où la *Community Interest Company* peut tout de même distribuer 35% de bénéfices. Il est également intéressant de noter que si les pays européens ont certes des définitions variées de la lucrativité et que la plupart admettent la rémunération des dirigeants d'organismes d'intérêt général, tous sans exception conditionnent la réduction d'impôt accordée par l'Etat (impliquant, par ricochet, pour l'ensemble de la société, une renonciation à l'action de service public que l'Etat aurait autrement réalisée avec cet argent auquel il renonce en faveur du service de l'intérêt général par un acteur privé) à l'absence de redistribution de dividendes et à l'absence d'attribution de l'actif. De surcroît, ce choix de l'absence de fiscalité différenciée s'impose de lui-même dès lors que l'objectif est de rendre le modèle attractif pour l'ensemble des sociétés commerciales, y compris celles de taille importante.

Qui plus est, il est vraisemblable que là où l'ESUS, en raison de sa lucrativité limitée et de son risque de manque de rentabilité, dissuade souvent les investisseurs institutionnels comme les fondations, la SOSE serait particulièrement intéressante pour l'investisseur souhaitant faire de l'investissement responsable, car elle n'est justement pas limitée en matière de rentabilité tout en étant également tournée vers le bien commun...

Les discussions actuelles sur l'entreprise à mission conjuguent ainsi service du bien commun des parties prenantes directes de l'entreprise (ce qui n'est pas possible selon l'intérêt général fiscal) et service de défis « *environnementaux, sociaux et sociétaux* » au sens large. Si l'on s'orientait vers la création d'un statut/certification spécifique, il conviendrait de préciser ce que recouvrent plus précisément ces termes aux fins de comprendre, *a contrario*, ce qu'ils ne recouvrent pas (outre le fait que beaucoup d'entreprises sont certainement déjà « à mission » tout en l'ignorant ou en ne le mettant pas particulièrement en avant dans leur communication, on peut supposer que certains champs d'activité comme ceux des cliniques privées seraient forcément d'intérêt sociétal...).

I-B La société doit demeurer constituée dans l'intérêt privé de ses associés/actionnaires même si elle sert également une mission de bien commun (vis-à-vis du cercle proche de ses parties prenantes comme de la société au sens large), alors que l'intérêt général fiscal s'imposant aux organismes d'intérêt général exclut lui formellement tout service d'un intérêt privé

« Entreprise et intérêt général », « entreprise à mission », entreprise de l'ESS sont autant de notions nécessitant, dans le cadre du débat actuel, une mise en perspective. La notion d'entreprise ne fait pas l'objet d'une définition juridique unique, une entreprise pouvant être à but non-lucratif comme les associations ou bien créée sous la forme de société commerciale. Plus encore, entreprise et société sont deux termes souvent confondus, alors que le droit français établit une distinction nette entre les deux, en définissant la société comme l'outil juridique qui permet de régir les relations entre les entrepreneurs et de donner un statut précis à un projet industriel, commercial, financier : « *La société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter* »³. Le statut juridique adopté définit le cadre légal des activités menées.

Si la création d'une société s'effectue comme pour l'association par une mise en commun, il s'agit de la mise en commun de biens et industrie dans le cadre d'une société, et de connaissances et activité dans le cadre d'une association. La différence fondamentale réside dans le fait qu'ainsi que nous l'avons vu plus haut, l'acte de société n'est pas gratuit, il a notamment pour objectif le partage de bénéfice et sert avant tout l'intérêt privé de ses parties prenantes directes : « *Toute société doit avoir un objet licite et être constituée dans l'intérêt commun des associés* »⁴.

La société vise donc par nature l'intérêt des associés, alors que l'association, la fondation et le fonds de dotation ne sont autorisés à agir qu'au-delà de l'intérêt de leurs membres. Le fait de ne pas bénéficier à un cercle restreint, d'avoir une gestion désintéressée et d'être non lucratif, conditionnent ainsi les exonérations d'impôts commerciaux et l'éligibilité au dispositif du mécénat des organismes d'intérêt général au sens fiscal.

Du point de vue strictement formel, il nous semble indispensable de conserver un équilibre de statuts et une sécurité juridique en maintenant une cohérence entre statut et mission. Il serait

³ Article 1832 du code civil

⁴ Article 1833 du code civil

en effet dangereux de faire de la société, laquelle a pour but naturel de produire et de fournir des biens ou services à des clients, une institution au service de l'intérêt général.

Du point de vue du sens, il est plus que jamais indispensable, tout en encourageant les initiatives vertueuses dont on ne saurait bien entendu exclure les sociétés commerciales, de préserver, devant les besoins croissants de notre société, les structures ne pouvant se financer autrement que par le don. En effet, contrairement aux sociétés commerciales dont l'objet restera toujours rattaché au partage de bénéfices (même si cela n'est pas nécessairement leur objectif unique), les organismes d'intérêt général que sont les associations, fondations et fonds de dotation ont pour but exclusif de rendre service à la société à l'exclusion de tout intérêt particulier. Quand bien même les organismes d'intérêt général développeraient-ils des activités économiques, ils ne pourraient le faire que dans un cadre précis et extrêmement limité s'ils veulent conserver leur caractère désintéressé et non lucratif et continuer à bénéficier des exonérations fiscales et de la possibilité de délivrer des reçus fiscaux (leur activité lucrative sectorisée ne doit en effet pas générer plus de 20%-25% de leurs ressources annuelles, faute de quoi elle contamine leur statut d'intérêt général).

Concernant plus précisément les associations, les besoins croissants auxquels elles doivent répondre et la stagnation, voire la baisse des financements publics, les ont incitées à développer d'autres ressources, proposant leurs services en même temps à des populations solvables et à des populations non solvables. Cette approche permet de garantir l'équilibre économique de l'organisme comme de développer la mixité sociale, permettant ainsi à tous d'avoir accès aux mêmes propositions en contribuant à l'inclusion de personnes trop souvent marginalisées. Il est fondamental qu'elles puissent préserver à terme cet équilibre.

II - L'incitation de la création d'entreprises à mission ou sociétés à objet social étendu et les points de vigilance à intégrer dans la réflexion afin d'éviter les confusions

La mission de la société consiste donc principalement, et non exclusivement, à développer des richesses et du profit. Certes, le développement du mécénat d'entreprise et de la RSE montrent qu'au-delà de ce but financier, les entreprises se préoccupent de l'évolution de la société et des attentes des parties prenantes en pleine mutation. La notion non fiscale d'intérêt général est tellement usitée que certains considèrent que les entreprises participent de l'intérêt général du fait même qu'elles emploient du personnel ou produisent des biens et services utiles à la société, alors que pour d'autres ne relèveraient de l'intérêt général que les entreprises répondant à des besoins fondamentaux partagés par tous...

Les travaux de l'École des Mines, sous la direction notamment de Blanche Segrestin, ont abouti au projet de Société à Objet Social Étendu (SOSE). Selon ses auteurs, cette société devrait permettre aux entreprises de dépasser leur objet social aujourd'hui réduit à la maximisation des profits. Les entreprises pourraient alors avoir la possibilité de donner à leurs activités, des objectifs environnementaux ou sociaux, et les dirigeants pourraient ne plus être tenus exclusivement par la recherche de profit.

La SOSE est à rapprocher des « entreprises à mission » qui se sont développées aux Etats Unis dans les années 2010 afin de redonner des marges de manœuvre plus importantes aux dirigeants américains tenus par des obligations fiduciaires. En 2010, est créé dans l'Etat du Maryland un nouveau statut de *beneficit corporation*, suivi du statut de la société à but social (*social purpose corporation*) en 2012 adopté par l'Etat de Californie, puis en 2013, l'adoption dans le Delaware du statut de société d'intérêt public (*public benefit corporation*). Ces nouveaux statuts permettent de placer au cœur des projets des entreprises, des objectifs autres que la recherche de profit.

En France, le débat actuel se situe dans un courant semblable, même si l'origine de cette réflexion paraît moins guidée qu'aux Etats-Unis par la volonté de concéder plus de souplesse aux dirigeants par rapport à une obligation fiduciaire et de sécuriser la poursuite de l'objet social, sociétal ou environnemental, en l'inscrivant clairement dans le projet de la société, aux fins notamment d'éliminer le risque d'action en justice d'actionnaires mécontents.

Compléter la raison d'être des entreprises en leur fixant des objectifs environnementaux, sociaux et sociétaux doit néanmoins s'effectuer avec le souci de conserver une complémentarité entre les acteurs de la société, et de ne pas générer de confusion entre leurs rôles respectifs.

Dans le cadre de la réflexion sur l'entreprise à mission ou société à objet social étendu, plusieurs points méritent en conséquence selon nous une vigilance particulière.

II-A La formalisation de l'entreprise à mission

Une **modification de la loi** semble être juridiquement inutile puisque l'alinéa 1^{er} de l'article 1832 ne restreint aucunement l'objectif de la société au seul des bénéfiques. Une pareille modification n'inciterait donc pas davantage les sociétés à se doter d'un objet social étendu (risquant donc d'être exclusivement symbolique) et serait de surcroît porteuse de confusion dans la communication des entreprises vis-à-vis de leurs clients comme vis-à-vis du public au sens large et des autres structures œuvrant - parfois exclusivement - en faveur du bien commun. Quant à la **création d'un label, voire d'un statut** spécifique, si elle était retenue, elle nécessiterait *a priori* la mise en place d'un cadre associé définissant les grandes lignes de l'entreprise à mission ainsi que la définition des causes sociétales pouvant constituer l'objet social étendu assortie d'une forme d'évaluation de cette mission. L'un des objectifs est clairement d'éviter la création de simples outils de communication sans réel impact social, sociétal ou environnemental.

Il appartient également au législateur de veiller, dans l'hypothèse de la création d'un label/statut spécifique, à **l'utilisation des termes appropriés et à la mise en place de la bonne dénomination**. Au vu de ce qui précède, il serait ainsi souhaitable de parler davantage de « *société d'intérêt sociétal* » (et non d'« entreprise » et d'« intérêt général ») et de bien/intérêt collectif ou commun car même au sens commun et non fiscal, l'« intérêt général » s'oppose nécessairement à tout « intérêt privé » (alors que l'« utilité sociale » ou le concept de « bien/intérêt commun/collectif » n'excluent pas l'intérêt privé).

Afin que l'entreprise à mission soit compétitive et rentable et que le service de son objet social étendu soit donc rempli, il est important que la **définition de l'objet social étendu**

comme de la gouvernance et des critères et modalités d'évaluation restent souples et adaptables au projet, notamment concernant :

* une gouvernance plus inclusive des parties prenantes à déterminer au cas par cas et en veillant bien à ce que sa composition permette à l'entreprise à mission de rester gouvernable et efficace dans la prise de décision. L'effet bénéfique d'une association des parties prenantes au projet de l'entreprise est par ailleurs déjà connu des grandes entreprises. Certains commentateurs préconisent également une réforme des principaux guides de gouvernance, comme le code Afep-Medef ;

* les modalités d'adoption, de révision, de suppression et de surveillance de l'objet social étendu. L'évaluation de l'objet social étendu pourrait ainsi être effectué par un conseil ou comité spécifique extérieur à la gouvernance de la société, chargé d'établir un rapport sur les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus par l'objet social étendu, avec un souci de transparence sur les critères utilisés et le processus d'évaluation. Il faut également avoir conscience du fait que la mesure de l'impact pour une entreprise et pour une association de terrain ne pourra répondre aux mêmes méthodes, outre le fait que la mesure d'impact est, dans tous les cas, complexe à appréhender et inopérante dans certains cas. Les contrats à impact social (et notamment l'expérience américaine du « social impact bond » de Rikers Island) constituent un exemple de la difficulté de trouver les bons indicateurs mesurables, à laquelle s'ajoute la difficulté de trouver la bonne mesure elle-même qui doit pour être parlante s'inscrire dans la durée. Il convient qui plus est de garder en tête que non seulement tout n'est pas mesurable mais que dans certains cas, les chiffres ne constituent qu'un outil incomplet qu'il convient le cas échéant de compléter par d'autres méthodes d'évaluation.

Enfin, un souci permanent, déjà abondamment abordé au sein de cet avis, **est la préservation de l'équilibre entre entreprise à mission/société à objet social étendu et l'ESS**, les ESUS et les organismes d'intérêt général agissant conformément aux règles fiscales de l'intérêt général. A ce sujet, si le secteur dans lequel l'entreprise à mission a choisi d'agir comporte une utilité sociétale, le statut de l'entreprise à mission n'est en aucun cas hybride. Il est totalement lucratif et intéressé du point de vue fiscal de sa gestion et sa viabilité comme sa complémentarité avec les autres formes dépendent précisément de cette lucrativité.

II-B L'entreprise à mission ne doit pas être confondue avec la fondation actionnaire, qui est un organisme d'intérêt général détenant une société du secteur marchand n'ayant pas forcément d'intérêt social, sociétal ou environnemental mais dont les dividendes sont captés par ladite fondation en vue de servir sa mission d'intérêt général strictement désintéressée

La possible détention majoritaire de titres de sociétés par une fondation reconnue d'utilité publique a été introduite en droit français à l'occasion de la transmission à une fondation de l'entreprise Pierre Fabre (*asset lock* des actions dans la dotation non-consomptible de la fondation permettant d'éviter les OPA et de préserver l'entreprise et ses emplois en France)

par l'amendement Carayon issu de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ayant modifié l'article 18-3 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. La possibilité est aujourd'hui subordonnée au respect du principe de spécialité et ne peut s'opérer qu'à l'occasion d'une opération de cession ou de transmission d'entreprise.

Plusieurs acteurs demandent notamment :

- la suppression de la référence limitative opérée par l'amendement Carayon à une opération de cession ou de transmission d'entreprise au profit de la fondation, limitation qui n'est ni claire (l'apport du capital peut fort bien être progressif) ni justifiée (en ce qu'elle semble interdire à la fondation d'être à l'initiative de la souscription) ;
- l'abandon du principe de spécialité qui apparaît davantage comme un risque de conflits d'intérêts que comme une garantie ;
- l'inscription claire à l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 du fait que : « *La dotation peut être constituée intégralement ou partiellement de la totalité ou d'une fraction des parts sociales ou des actions d'une ou plusieurs sociétés* ».

Si ces propositions étaient adoptées, les fondations reconnues d'utilité publique pourraient - tout comme les fonds de dotation qui ne sont eux pas soumis aux limitations actuelles de l'amendement Carayon - acquérir et détenir des participations majoritaires dans tout type d'entreprise, sans autres limitations que celles posées par la doctrine fiscale définissant l'intérêt général.

Dans un souci de sémantique comparable à ce qui a été écrit plus haut concernant les entreprises à mission, il est par ailleurs dans l'intérêt du secteur exclusivement dédié à l'intérêt général par le législateur qu'est celui des fondations et fonds de dotation de réaffirmer et de protéger le lien existant entre la terminologie de « fondation » et « fonds de dotation » et la poursuite d'une mission exclusive d'intérêt général, par opposition à celle d'un intérêt privé ou économique. Le législateur a en effet veillé à sanctuariser, par la loi de 1987, la notion de « fondation » pour la rattacher aux seules œuvres et missions d'intérêt général. Il a par ailleurs rendu passible d'une amende tout usage fallacieux de cette appellation. Les fondations et fonds de dotation sont très attachées à la cohérence de leur secteur autour de ce dénominateur commun qu'est l'intérêt général, au sens philosophique comme au sens fiscal.

La mission sociale d'intérêt général d'une fondation ou d'un fonds de dotation ne saurait ainsi être mise en concurrence avec d'autres finalités et la détention patrimoniale de l'entreprise doit bien constituer un moyen au service de la mission d'intérêt général et non une mission en soi, lucrative de surcroît.

Dans la pratique, la mise en œuvre de l'amendement Carayon par les quelques fondations détentrices de participations majoritaires dans des entreprises, a d'ores et déjà mis en évidence des moyens juridiques efficaces et inspirés par les modèles allemand et anglo-saxons pour garantir cette nécessaire étanchéité entre la fondation et la société industrielle et commerciale dont elle détient les titres, permettant ainsi de sécuriser le dispositif (interposition d'une holding gestionnaire entre la fondation et l'entreprise avec dissociation entre détention des titres et droits de vote ou encore transformation de l'entreprise en société en commandite par actions dont la fondation serait l'un des commanditaires, avec au moins un commandité assumant alors la gestion de l'entreprise et les risques en découlant). Ces dispositions permettent ainsi de mieux encadrer les risques de conflits d'objectifs ou d'intérêts auxquels pourraient être exposés les mandataires sociaux en cas de confusion des rôles. La

limite entre gestion patrimoniale et gestion active n'est cependant pas aisée à établir, car il n'est pas question de priver un actionnaire majoritaire de toutes ses prérogatives. A ce sujet, le rapport de l'IGF sur « Le rôle économique des fondations » daté d'avril 2017 estimait, en pages 30 et 31, que « le principe d'interdiction de gestion active des participations majoritaires pourrait être explicité par décret et que deux types de règles devraient être imposés :

1° Limiter le champ des décisions prises par la fondation actionnaire majoritaire à certains actes : approbation des comptes, nomination des dirigeants de l'entreprise, contrôle du respect de certains principes de gestion ou de certaines orientations stratégiques .

2° Prévoir une indépendance des membres du conseil d'administration de la fondation par rapport aux dirigeants de l'entreprise. Un administrateur commun – le cas échéant le président, comme dans l'exemple de Pierre Fabre – pourrait toutefois être autorisé, afin notamment de favoriser l'articulation et la coordination des activités de la fondation et de l'entreprise ».

Aussi, si les ressources tirées de la détention d'entreprises par les fondations favorisent leur pérennité au service de leur mission sociale, le dispositif peut également avoir, pour bénéfice secondaire (et bienvenu), la préservation de l'intégrité ou de la santé de l'entreprise. Le rapport du ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique daté du 7 juillet 2015 et intitulé « Favoriser la transmission d'entreprise en France : diagnostic et propositions » met en évidence que 700 000 entreprises sont susceptibles d'être cédées sur 10 ans. Il est par conséquent tout à fait louable, en décloisonnant l'amendement Carayon, d'ouvrir de nouvelles perspectives aux cédants en facilitant la transmission d'entreprises aux fondations reconnues d'utilité publique en encourageant de nouvelles vocations philanthropiques.

Même s'ils ne s'adressent en aucun cas à tous les projets, afin d'être incitatifs sur le long terme, les deux modèles de l'entreprise à mission et de la fondation actionnaire devront se développer dans un contexte juridique clair et sain du point de vue de leurs philosophies respectives comme de celui de leurs modalités juridique et fiscale de mise en œuvre.

28/02/2018

Annexe 4 : Profil et poids des associations

Profil et poids des associations

Viviane Tchernonog, Chercheuse associée, Centre d'économie de la Sorbonne, CNRS, université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne

L'essentiel

La dernière édition de l'enquête sur le paysage associatif français porte sur l'état du secteur en 2017 ⁽¹⁾. Elle fournit les principales analyses et données chiffrées de cadrage de ses différentes composantes.

Nombre d'associations, répartition par secteurs d'activité, principales caractéristiques : autant de sujets sur lesquels s'est penchée la nouvelle édition du « Paysage associatif français ». Cette dernière propose également une estimation du poids économique des associations en termes d'emploi, de budget, de bénévolat et analyse les questions relatives à leurs ressources budgétaires.

Méthodologie

Pour permettre des comparaisons dans le temps, la dernière édition de l'enquête sur le paysage associatif a été conduite dans les mêmes termes que les enquêtes précédentes, notamment celles de 2006 et 2012 ⁽²⁾ : le questionnaire a été adressé aux mairies et aux groupements de communes, qui l'ont ensuite distribué aux associations présentes sur leur territoire. Ce document, qui compte 90 questions, présente peu de changements comparativement aux éditions précédentes. 56 activités détaillées sont proposées aux associations de façon à repérer à un niveau fin leur secteur d'activité principal. Les codages effectués par les associations ont fait l'objet d'une relecture et, dans 25 % des cas, d'une correction de façon à homogénéiser le plus possible leur inscription dans les secteurs d'activité. Les choix méthodologiques, et notamment l'organisation de l'enquête à partir des mairies, induisent nécessairement des biais qui sont identifiés et corrigés dans la présentation des résultats. L'échantillon soumis à l'analyse compte 7 421 questionnaires exploitables. Le budget cumulé du secteur a été estimé à partir des données de l'enquête « Associations » de l'Insee de 2014 ⁽³⁾. Cette estimation a été actualisée à partir du taux d'évolution de la masse salariale issu des données de l'Acoss ⁽⁴⁾. Les budgets de l'année 2011 ont été recalculés selon la même méthodologie de façon à mesurer le plus justement possible les évolutions intervenues entre 2011 et 2017. L'extrapolation des données de l'échantillon au niveau national a été effectuée par segments associatifs : 14 segments ont été constitués sur la base des 7 grandes catégories de secteurs d'activité pour chaque type d'associations employeuses ou sans salarié ⁽⁵⁾. À noter que les arrondis effectués ne permettent pas toujours d'obtenir un total de 100 %.

1 500 000 associations en activité

La confrontation des données relatives aux créations d'associations, du traitement du Répertoire national des associations et des résultats issus de l'enquête « Paysage associatif » a conduit à estimer à 1 500 000 le nombre d'associations en activité en 2017. Le nombre d'associations employeuses pour cette même année, qui n'est pas encore disponible à partir des sources publiques, a été estimé à 159 000 associations. Par déduction, le nombre d'associations sans salarié, qui fonctionnent donc exclusivement à partir du travail bénévole, s'élève à 1 341 000 : ces dernières représentent 89 % du nombre total d'associations en activité (v. *tableau I*).

Source : Juris associations 2019, N°596, p17, Viviane Tchernonog, Chercheuse associée, Centre d'économie de la Sorbonne, CNRS, université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne

Tableau 1 – Répartition des associations selon les secteurs d'activité

| | Associations sans salarié | | Associations employeuses | | Total | |
|---|---------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % |
| Humanitaire, social, santé | 175 300 | 13 % | 36 200 | 23 % | 211 500 | 14 % |
| Défense des droits et des causes | 163 000 | 12 % | 9 300 | 6 % | 172 300 | 11 % |
| Éducation, formation, insertion | 36 700 | 3 % | 11 600 | 7 % | 48 300 | 3 % |
| Sports | 320 000 | 24 % | 43 700 | 27 % | 363 700 | 24 % |
| Culture | 305 700 | 23 % | 38 600 | 24 % | 344 300 | 23 % |
| Loisirs et vie sociale | 307 700 | 23 % | 12 600 | 8 % | 320 300 | 21 % |
| Gestion des services économiques, développement local | 32 600 | 2 % | 7 000 | 4 % | 39 600 | 3 % |
| Total | 1 341 000 | 100 % | 159 000 | 100 % | 1 500 000 | 100 % |

Profil des associations

Le tissu associatif est un tissu jeune malgré la présence d'associations très anciennes : 20 % des associations en activité ont été créées après 2009. La taille des associations est souvent liée à leur âge, moindre chez les jeunes associations, qui ont des difficultés à stabiliser leur projet et pénétrer les circuits des financements publics. Les associations interviennent dans leur grande majorité à un niveau local : 37 % à un niveau communal ou infracommunal et 31 % à un niveau pluricommunal, qui prend de l'importance en raison notamment du développement des communautés de communes ou d'agglomération.

49 % des associations adhèrent à des réseaux. La structuration en réseau des associations est à la hausse, malgré le poids croissant des jeunes associations et des associations culturelles qui fonctionnent plus fréquemment de façon isolée.

Les liens entre les associations et les collectivités publiques sont fréquents : 61 % des associations ont une relation financière avec au moins une collectivité publique. Cette fréquence élevée résulte principalement des nombreux financements symboliques accordés par les communes aux petites associations de bénévoles, dont elles sont quasiment le seul partenaire public. Si 57 % des associations perçoivent un financement des communes, 15 % seulement perçoivent un financement des conseils départementaux - il s'agit le plus souvent d'associations de grande taille appartenant au secteur social et médico-social.

Un poids économique et social considérable

Le poids économique des associations est considérable : en 2017, elles ont réalisé un budget cumulé de 113 milliards d'euros, contribuant au PIB à hauteur de 3,3 % (6). Le budget cumulé des associations a augmenté entre 2011 et 2017 à un rythme annuel moyen de 1,6 %, proche de celui de l'indice des prix, qui s'est élevé en moyenne à 1,1 % dans la période. On peut conclure à une stagnation du budget des associations, malgré l'augmentation de la population et notamment celle de la population âgée bénéficiaire de services solvabilisés par les mécanismes d'assurances sociales obligatoires ou d'assurances privées.

Le secteur associatif emploie 1 850 000 salariés à temps plein ou temps partiel, et le volume de l'emploi salarié associatif mesuré en équivalents temps plein (ETP) représentait en 2015, dernière année ayant fait l'objet d'une publication par l'Insee (7), 7,6 % de l'emploi total public et privé. Le poids du secteur associatif peut également être mesuré à l'aune du nombre de bénévoles actifs et du volume de travail bénévole réalisé. L'enquête sur le paysage associatif a estimé à un peu plus de 31 millions le nombre de participations bénévoles dans les associations. Selon l'étude de Lionel Prouteau qui s'appuie sur un sondage conduit auprès de 5 000 Français, le nombre de Français de 18 ans et plus ayant exercé en 2017 un travail bénévole s'est élevé à 22 millions de personnes (v. tableau 2).

Tableau 2 – Poids économique des associations en termes de budget, d'emploi salarié et de travail bénévole

| | Nombre d'associations | Budget cumulé en milliards d'euros | Nombre d'emplois salariés* | Volume de travail salarié en ETP** | Nombre de participations bénévoles*** | Volume de travail bénévole en ETP**** | Nombre de bénévoles***** |
|---------------------------|-----------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| Associations sans salarié | 1 341 000 | 13,343 | | | 26 442 000 | 1 028 000 | |
| Associations employeuses | 159 000 | 99,940 | 1 850 000 | 1 568 000 | 4 830 000 | 397 000 | |
| Total | 1 500 000 | 113,283 | 1 850 000 | 1 568 000 | 31 272 000 | 1 425 000 | 22 000 000 |

Sources : V. Tchermouk, L. Prouteau, Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions, 3^e éd., Juris éditions – Dallos, à paraître en mai 2019 ; L. Prouteau, « Bénévolat et bénévoles en France – État des lieux et tendances », CRA-CSA, oct. 2018.

* Il s'agit ici du nombre de postes de travail hors emplois occasionnels, qualifiés dans la statistique publique d'emplois annexes.

** Le volume de travail salarié a été estimé à partir des données Insee CLAP 2015.

*** Un bénévole peut être actif dans plusieurs associations : les participations bénévoles indiquent alors le total du nombre de bénévoles présents dans les associations.

**** Le volume de travail bénévole en ETP dans les associations a été estimé à partir d'une mesure du nombre total d'heures de travail bénévole effectué rapporté à un nombre annuel de 1 645, correspondant à une moyenne horaire de travail bénévole de 65 heures sur un total de 7 semaines d'activité.

***** Le nombre de bénévoles ne peut être mesuré à partir des enquêtes auprès des associations, une personne pouvant être bénévole dans plusieurs associations. Le nombre de bénévoles présenté ici est issu de l'enquête menée auprès de 5 000 Français par Lionel Prouteau.

Concentration du poids économique

Selon l'enquête « Paysage associatif », les budgets associatifs sont très concentrés à plusieurs niveaux, le premier niveau étant celui des associations employeuses : les 159 000 associations employeuses réalisent ainsi 88 % du budget cumulé du secteur associatif. Les budgets associatifs sont également très concentrés dans les plus grandes associations, celles qui mettent en place les politiques publiques, tandis que les plus petites associations, qui ont par ailleurs une forte utilité sociale et concentrent une part importante du travail bénévole, n'ont qu'un poids très limité dans les budgets associatifs. De ce fait, les petites associations de bénévoles qui disposent de moins de 1 000 euros de ressources annuelles réalisent ensemble 0,2 % du budget cumulé du secteur associatif, tandis que les associations dont le budget annuel dépasse 500 000 euros, qui représentent 1,3 % du nombre total d'associations mais 13,1 % du nombre des associations employeuses et qui sont au nombre d'environ 19 500, réalisent 71,2 % du budget cumulé total du secteur.

Tableau 3 – Concentration des budgets associatifs selon la taille de l'association mesurée à partir des ressources budgétaires annuelles

| | Part dans le nombre d'associations sans salarié | Part dans le nombre d'associations employeuses | Part dans le nombre total d'associations | Part dans le budget total |
|--|---|--|--|---------------------------|
| Moins de 1 000 euros | 27,9 % | 4,7 % | 25,6 % | 0,2 % |
| 1 000 à 9 999 euros | 52,9 % | 14,6 % | 49,0 % | 3,8 % |
| 10 000 à 49 999 euros | 17,9 % | 27,8 % | 18,9 % | 8,4 % |
| 50 000 à 199 999 euros | 1,3 % | 27,1 % | 3,9 % | 7,6 % |
| 200 à 500 000 euros | Non significatif | 12,8 % | 1,3 % | 8,8 % |
| Plus de 500 000 euros | Non significatif | 13,1 % | 1,3 % | 71,2 % |
| Total en % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Total en effectifs ou en valeur | 1 341 000 associations | 159 000 associations | 1 500 000 associations | 113,283 milliards d'euros |

Source : V. Tchernonog, L. Prouteau, *Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions*, 3^e éd., Juris éditions – Dalloz, à paraître en mai 2019.

Ce budget est par ailleurs très concentré dans les associations du secteur humanitaire, social et de santé : alors qu'il représente 14 % du nombre total d'associations - mais 24 % des seules employeuses -, il réalise 51 % du budget cumulé total du secteur. Les associations du secteur de l'éducation, de la formation et de l'insertion sont peu nombreuses - elles ne représentent que 3 % du nombre d'associations -, mais contribuent à hauteur de 13 % au budget total du secteur. Ces données doivent cependant être utilisées avec prudence dans la mesure où l'organisation de l'enquête à partir des mairies a pu conduire à une surestimation du poids des associations culturelles, sportives et de loisirs malgré les redressements effectués (v. *graphique 1*).

Mots clés :

VIE ASSOCIATIVE * Études/enquêtes * Associations * Bénévole * CNRS * Insee * Poids économique * Salariat

(1) V. Tchernonog, L. Prouteau, *Le Paysage associatif français - Mesures et évolutions*, 3^e éd., Juris éditions - Dalloz, à paraître en mai 2019. Enquête réalisée grâce au soutien de l'Injep, de la Fondation Crédit coopératif, de l'Institut CDC pour la recherche, de la Fédération nationale du Crédit mutuel et de Chorum - Cides.

(2) V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français - Mesures et évolutions*, 1^{re} éd., Juris éditions - Dalloz, 2007 ; V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français - Mesures et évolutions*, 2^e éd., Juris éditions - Dalloz, 2013 ; dossier « Paysage associatif - Arrêt sur image », *JA* 2013, n° 486, p. 16 [\[1\]](#).

(3) L. Reynaert, A. D'Isanto, « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié », *Insee première* n° 1587, mars 2016, *JA* 2016, n° 538, p. 6 [\[2\]](#) ; *JA* 2016, n° 539, p. 16 [\[3\]](#).

(4) Acooss, « La masse salariale et l'emploi du secteur privé au premier trimestre 2018 », *Acooss stat* n° 269, juin 2018.

(5) Pour un état des lieux des fusions-restructurations, tiré également de la dernière édition de l'enquête « Paysage associatif français », v. P. Eynaud, V. Tchernonog, *JA* 2019, n° 593, p. 17 [\[4\]](#) in dossier « Restructurations - Une fusion à réaction ».

(6) Hors organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et champs de courses ayant un statut associatif.

(7) Insee, « L'économie sociale en 2015 - Connaissance locale de l'appareil productif (CLAP) », nov. 2017.

Annexe 5 : Panorama des contrôles dans différents pays de l'Union Européenne



Note comparative des systèmes de suivi et de contrôle du secteur philanthropique en Europe (Royaume-Uni, Italie, Allemagne et Pays-Bas) Novembre 2019

❖ ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni le contrôle est effectué par la **Charity Commission**, qui enregistre toutes les associations et fondations (regroupées dans le terme « *charities* ») dans un registre commun.

Nature : La Charity Commission fait partie des NMGDs (Non-Ministerial Government Departments). Il s'agit d'agences indépendantes du gouvernement britannique dont l'objet n'a pas vocation à être supervisé en lien direct avec la politique. La Commission porte le statut de « *creature of statute* », c'est-à-dire qu'elle s'assure qu'on respecte un ensemble de lois sur lesquelles elle n'a elle-même aucune influence. Son budget est défini par le ministère des finances.

→ Elle ne dépend donc d'aucune administration, et est directement reliée au Parlement.

Budget : Le budget de la Commission a connu des baisses importantes ces dernières années (de 40 M€ à 21 M€ en 2018). Le budget a été de nouveau augmenté à 27 M€ pour 2020.

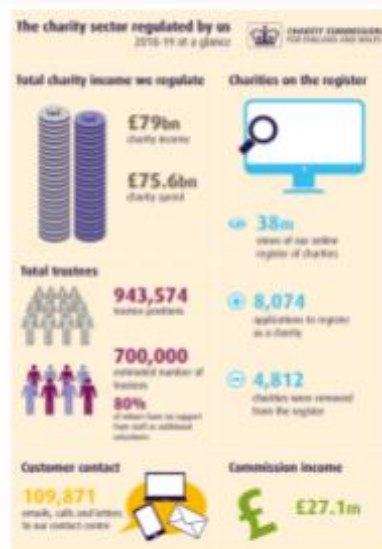
Salariés : 422

Gouvernance : dirigée par Tina Stowell, Baroness Stowell of Beeston, le directeur étant nécessairement un "senior civil servant" (haut fonctionnaire).

Volume économique concerné : Nombre croissant de *charities* à suivre (700 000 enregistrées en 2019), dont les revenus, régulés par la Commission, sont passés de 52 milliards £ en 2010 à 79 milliards £ en 2019.

Missions :

- Enregistrer les organisations éligibles en Angleterre et au Pays de Galles qui répondent à des critères d'intérêt général et qui dépassent un revenu annuel de 5 000 £.
- Prendre des mesures de sanction si nécessaire (mauvaise gestion, pratiques douteuses)
- S'assurer que les *charities* remplissent leurs obligations dès lors qu'elles sont enregistrées en tant que telles dans le registre national.



- Rendre accessibles au public toutes les données relatives aux *charities* qui peuvent être publiées. Les informations demandées par la Commission, toutes accessibles publiquement sur le site de la Commission, sont : objet, gouvernance, coordonnées, noms des membres du conseil d'administration (et leur implication éventuelle dans d'autres *charities*), comptes annuels.
- Assurer un suivi auprès des *charities* qui auraient besoin d'être guidées dans leur action.
- Prodiguer un accompagnement informatique aux *charities*.

Source : <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission/about#responsibilities>

NB. Un audit externe est requis pour les fondations ayant des revenus annuels supérieurs à 500 k£, ou des actifs supérieurs à 3.26 M£ et des revenus annuels supérieurs à 250 k£.

Régime des services offerts par la Commission : à ce stade, l'inscription au registre de la Commission n'est pas payant mais face aux coupes budgétaires la question de rendre certains services payants s'est posée. L'option que les *charities* qui dépassent la date limite de publication de leurs comptes payent des amendes a par exemple été envisagée.

❖ ITALIE

Le **Ministère du travail et des politiques sociales** contrôle et suit les activités des associations et fondations, les contrôles fiscaux étant menés par l'administration fiscale.

La loi a été complètement modifiée en 2016 et est entrée en vigueur en 2017, avec un régime transitoire pour l'enregistrement de tous les ETS (*Ente del Terzo Settore*, acteur du tiers secteur) jusqu'à juin 2020.

Toutes les fondations et associations relevant de l'intérêt général à but non-lucratif deviennent des ETS et dépendent du code civil du tiers secteur. Ces ETS sont tous inscrits au registre RUNTS (*Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*).

Le **Ministère du Travail et des Politiques Publiques** se charge d'effectuer un contrôle qui consiste à vérifier :

- L'enregistrement dans le RUNTS
- La poursuite de l'intérêt général
- Que les organismes se plient aux règles relatives à l'affiliation au RUNTS
- Le droit de profiter des avantages fiscaux liés à l'affiliation
- L'usage correct des ressources publiques attribuées par le fonds spécifique du ministère

Le **Conseil National du Tiers Secteur**, cellule spécialisée sous la tutelle du Ministère, composé d'experts, de parties prenantes du tiers secteur, de représentant des localités gère un contrôle plus rapproché.

Les CSV (*Centri Servizi per il Volontariato*), les **organismes qui gèrent le bénévolat**, sont contrôlés par un organisme spécial : l'ONC (*Organismo Nazionale di Controllo*), lui-même appuyé au niveau territorial par les OTC (*Organismi Territoriali di Controllo*).

<https://www.cantiereterzosettore.it/riforma/trasparenza/controlli-e-sanzioni>

NB : Sont exclues de ce système les **Fondations d'origine bancaire (Caisses d'épargne)**, qui représentent environ la moitié du volume du secteur philanthropique en Italie. Elles sont non-

lucratives, privées et dirigées vers l'intérêt et le développement économique. Elles doivent avoir dans leur gouvernance un membre d'une institution publique, d'une institution économique et d'une institution du tiers secteur. Elles sont essentiellement liées au territoire dans lequel elles opèrent.

Site source (y est résumée toute la réforme de 2016 et ses modes d'application) :

<https://www.cantiereterzosettore.it/riforma/ets-enti-del-terzo-settore>

❖ ALLEMAGNE

Il existe **trois statuts principaux de NPO** (non-profit organizations) en Allemagne :

- Associations
- Fondations : environ 22 700
- Limited Liability Business Companies (GmbH en all.), sur le même modèle que les LLC américaines)

NB : dans les fondations on peut trouver différents statuts : les fondations de droit civil, les fondations fiduciaires ; puis 3 statuts spécifiques : 1 pour les fondations issues des pouvoirs publics et 2 pour l'Eglise.

Le **contrôle des fondations est effectué localement** par des organisations dédiées à l'échelon des *landers*. En fonction de la loi appliquée dans les différents *landers*, le ministère en charge peut exiger des fondations qu'elles lui remettent un rapport annuel.

Des **contrôles ponctuels** peuvent être menés par les *landers* si nécessaire sur la base du Code des Fondations (spécifique à chaque *land*). L'administration locale peut même demander la clôture d'une fondation si elle estime que celle-ci ne rentre pas dans sa mission et qu'elle ne respecte pas les lois imposées par le *land*.

Pour ce qui est des associations, il est précisé que leur contrôle est très rare. Comme pour les fondations, leur contrôle est effectué par les *landers* sur la base du code des Associations (pan-national, 1964).

NB : les fondations allemandes n'ont pas l'obligation de publier leurs comptes et le contrôle des fondations en Allemagne est fréquemment pointé du doigt (voir lien ci-après article IPE) :

<https://www.ipe.com/countries/germany/german-foundations-need-more-control-mechanisms-warns-survey/www.ipe.com/countries/germany/german-foundations-need-more-control-mechanisms-warns-survey/48533.fullarticle>

On peut rappeler qu'en Allemagne, on peut nommer son organisation « fondation » sans en être une, sans disposer de ses statuts, sans tomber sous la juridiction qui correspond aux fondations.

Source régulation allemande : <https://www.cof.org/content/nonprofit-law-germany#Control>

❖ PAYS-BAS

Le contrôle des fondations est assuré par le **Central Fundraising Office (CBF, Centraal Bureau Fondsenwerving)**. Il suit **567 charities**.

Le CBF et les différentes branches du Goede Doelen Nederland ("Charities the Netherlands"), Nederland Filantropieland ("the Netherlands Philanthropy Country") et le Interkerkelijk Contact in Overheidszaken ("Interchurch Contact in Government Affairs" (CIO)) ont des accords de coopération avec les services fiscaux pour le contrôle.

Source : <https://www.philanthropyadvocacy.eu/news/2014/>

CBF : fondation qui depuis 1925 répertorie les *charities* qu'elle contrôle. Elle a pour objet de favoriser la transparence de ce type d'organisations, et de transmettre aux institutions publiques, à l'Etat et au grand public les informations dont elle dispose.

<https://www.cbf.nl/english>

Annexe 6 : Objet d'études, de recherches et d'articles depuis des décennies, le modèle philanthropique anglo-saxon est régulièrement critiqué

Quand on parle « philanthropie » et « *fundraising* », il est souvent question des pays anglo-saxons. Les nouvelles critiques les plus construites viennent d'ailleurs de ces mêmes pays. Rob Reich, par exemple, est professeur à Stanford. Son dernier ouvrage *Just Giving: Why Philanthropy is failing Democracy and How it can do Better* développe, entre autres, deux idées fortes. D'une part sur le caractère « a-démocratique » de la philanthropie dans un contexte où les États subventionnent largement la générosité du public et notamment celle des grands donateurs. D'autre part, la philanthropie perpétuerait les inégalités car « le système fiscal subventionne davantage les choix et les préférences des riches que ceux des pauvres ». Rob Reich propose néanmoins plusieurs pistes d'amélioration : « *les fondations pourraient être des sortes de laboratoires d'utilité publique décentralisés, qui testent des choses ambitieuses, comme le revenu universel ou de possibles réponses au problème du changement climatique* ». Certaines n'ont d'ailleurs pas attendu ces remarques pour s'y mettre.

La grande philanthropie dans le viseur

L'autre ouvrage principal sur la philanthropie est l'oeuvre d'Anand Giridharadas. Comme le souligne l'excellent article d'Anne Monier pour La vie des idées, l'auteur de *Winners take All* se livre à une critique des mécanismes de la philanthropie qui « font passer les entrepreneurs pour des héros », mais refuseraient de pointer l'origine des problèmes et aboutiraient à une ultra-individualisation des réponses. La pratique de la grande philanthropie aboutirait *in fine* à la reconduction de schémas de domination par ceux-là même qui la mettent en oeuvre. Cette recension des critiques anglo-saxons de la philanthropie ne peut être exhaustive. Néanmoins, mentionnons le travail de Joanne Barkan sur ce sujet avec notamment un véritable manuel de critique de la philanthropie et celui de Lindsey McGoey et son livre sur la Fondation Bill & Melinda Gates.

Un secteur poussé à se questionner

Quoiqu'on pense de leurs écrits, force est de constater que les différents critiques dont nous parlons ici interrogent le secteur des fondations. Ainsi, la Fondation Obama a récemment proposé un dîner-débat autour des idées de Giridharadas. Ce dernier a également pris la parole chez Google, à l'Université de Chicago et à la conférence sur les investissements à impact SOCAP. Le dernier rapport du *Chronicle of Philanthropy* s'intitule d'ailleurs « La Philanthropie peut-elle sauver la démocratie ? ». Mais l'une des réponses les plus pertinentes est venue de Phil Buchanan, le directeur du Center for Effective Philanthropy. En premier lieu, ce dernier reconnaît volontiers les problèmes de la philanthropie : « Giridharadas doit être remercié pour sa dénonciation d'une élite dont l'approche se résume parfois à un '*business-to-the-rescue*' simpliste. » Néanmoins, certaines assertions telles que « pendant trop longtemps, la générosité a été l'alliée de l'injustice » ou encore sur MSNBC « le secteur sans but lucratif [...] agit comme un facilitateur qui permet aux ploutocrates de continuer à endommager la société » posent problème. Selon Phil Buchanan, cette dernière phrase « est une insulte » pour le secteur sans but lucratif aux États-Unis « qui emploie un Américain sur 10 ». Et de conclure dans une tribune à la lecture passionnante : « Nos efforts d'amélioration de la philanthropie devraient être enracinés dans une appréciation factuelle et aiguisée d'un secteur dans son ensemble, pas dans la caricature et la dénonciation de quelques-uns. »

Les critiques de la philanthropie ne sont donc pas prêtes de s'éteindre. Heureusement, car elles sont un élément important de la capacité de tout un secteur à s'interroger sur ses moyens et modes d'action. Une réflexion qu'il poursuit d'ailleurs pas à pas.

Source : Carenews, William Renault, article [HORS-FRONTIÈRES : Aux États-Unis, la philanthropie sous le feu des critiques](#), 10/2019

Annexe 7 : Proposition de loi de Sylvain Waserman relative à la responsabilité financière des dirigeants bénévoles d'associations

Cette proposition de loi s'inscrit dans la suite de la résolution votée le 30 novembre 2017 relative à la vie associative, et concerne les risques endurés par des présidents bénévoles d'association.

Dans un souci de moralité des affaires, le droit des entreprises en difficulté a toujours prévu la possibilité de sanctionner les dirigeants ayant contribué au dépôt de bilan de leur société, soit par des fautes de gestion, soit par des actes frauduleux accomplis dans leurs propres intérêts (hors du champ de la réflexion bien entendu).

Ces sanctions touchent les dirigeants de droit comme les dirigeants de fait, les dirigeants rémunérés mais aussi les dirigeants bénévoles des associations.

Les sanctions encourues sont de deux sortes :

- les sanctions de nature pécuniaire qui conduisent à condamner le dirigeant fautif à indemniser l'association lésée ;
- les sanctions personnelles qui consistent en une interdiction de gérer et de diriger des personnes morales (entreprises ou associations) pour l'avenir.

La condamnation au comblement du passif prévue à l'article L. 651-2 du code de commerce fait partie du 1^{er} cas.

Le dirigeant d'une association en liquidation judiciaire engage sa responsabilité s'il a commis une ou plusieurs fautes de gestion qui ont conduit à générer une insuffisance d'actifs.

Le dirigeant peut ainsi être amené à supporter personnellement tout ou partie des dettes, alors même que le patrimoine du dirigeant d'association est bien distinct de celui de l'association.

La notion de faute de gestion n'est pas définie par la loi, la notion a donc été encadrée par la jurisprudence. Il peut s'agir d'une absence générale ou partielle de gestion ou d'actes de gestion, soit frauduleux soit engagés en dépit du bon sens.

Constitue ainsi une faute de gestion une insuffisance de fonds propres ou la poursuite d'une activité déficitaire. Attention : la notion de faute de gestion peut inclure la non déclaration de faillite lorsque le passif dépasse l'actif (ex : attente d'une subvention nécessaire pour payer les salaires)

En général, les difficultés naissent pour les petites associations de la rupture d'un soutien financier local subi. Le dirigeant peut ainsi se placer en situation de commettre une faute de gestion en ayant engagé des projets avec la certitude que le soutien financier récurrent de la collectivité allait être accordé, renouvelé, et que celui-ci ne l'a finalement pas été.

Avec les épisodes de retrait de financement subis ces dernières années par certaines associations notamment de la part de certains conseils départementaux qui ont recentré leurs soutiens sur leurs compétences d'attribution, de telles situations peuvent survenir, **d'autant plus que la faute de gestion peut être retenue même si le caractère non intentionnel est avéré.**

Le président d'une association ne peut se prévaloir du fait que l'association est d'intérêt général pour s'exonérer de sa responsabilité dans le cadre d'une action en comblement de passif (Cass. Com., 27 juin 2006, n° 04-16.296, inédit).

A noter que les tribunaux disposent d'un **pouvoir d'appréciation** tant sur le principe même de la condamnation que sur son montant. **Il relève donc du seul pouvoir du juge de tenir compte ou non du caractère bénévole pour appliquer plus ou moins rigoureusement la responsabilité aux dirigeants bénévoles.**

Ainsi, **il faut relever certaines jurisprudences contradictoires** aux termes desquelles des magistrats retiennent que l'absence d'objet lucratif comme le statut de bénévole de ses dirigeants ne peut exonérer totalement les dirigeants de leur responsabilité pour insuffisance d'actif (Cass.com., 22 janv. 2013, n° 11-27.420), tandis que d'autres magistrats peuvent prendre en considération ces éléments pour atténuer la responsabilité du dirigeant condamné à supporter le passif de l'association. Par exemple, la cour d'appel de Grenoble (14 novembre 2007, n° 06/02661), a pu motiver sa décision en prenant en compte le statut de bénévole, le souci louable dont chacun a fait preuve d'œuvrer à une entreprise à finalité sociale, le fait que les dirigeants n'ont tiré aucun profit des activités de l'association, et leur condition de fortune personnelle, ce dernier élément étant commun à d'autres chefs d'entreprise.

On doit par ailleurs sur ce point noter **une absence de parallélisme des formes** entre le Code de Commerce dans son action en comblement du passif et le Code Civil qui, au titre de l'action en responsabilité contractuelle à l'encontre des responsables d'associations qui auraient mal appliqué le mandat qui leur est confié en commettant une faute de gestion, prévoit, en son article 1992 que « *la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire*¹⁰⁴ ».

A noter que les dirigeants de droit comme de fait d'associations peuvent être couverts par une assurance responsabilité civile, qui couvre notamment les fautes de gestion. Si les compagnies concluent non avec le dirigeant mais avec l'association qui prend donc à sa charge le paiement des primes d'assurances, il faut toutefois relever que cette possibilité de couverture assurantielle est peu connue des dirigeants de petites associations et que le montant de ces primes peut aussi parfois être dissuasif.

¹⁰⁴ Art. 1992 du Code civil : « *Le mandataire répond non seulement du dol, mais encore des fautes qu'il commet dans sa gestion. Néanmoins, la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire* ».

A noter enfin par ailleurs que **la simple négligence** d'un dirigeant a pu être retenue par la jurisprudence pour le condamner personnellement à payer tout ou partie du passif.

Afin d'éviter cette situation, et d'après les travaux préparatoires «faciliter le rebond du dirigeant de bonne foi», la loi dite « Sapin 2 » de décembre 2016¹⁰⁵ encadre la faute de gestion **en excluant les cas de simple négligence dans « la gestion de la société ».**

Ainsi, la rapidité avec laquelle le dirigeant agit est de nature à l'exonérer.

Si l'on retient une interprétation littérale du texte, seul le dirigeant de société bénéficie de cette « **exception de négligence** », et non le dirigeant d'association.

Cette insécurité juridique concourt à une crise du renouvellement associatif dans les fonctions de dirigeant bénévole.

En particulier, les dirigeants d'associations de taille moyenne ou intermédiaire ne disposent pas nécessairement d'un personnel suffisant pour assurer les fonctions support et ainsi réduire la complexité par la professionnalisation de ces fonctions, notamment la gestion financière.

La préservation de l'engagement bénévole constitue manifestement un motif d'intérêt général justifiant un aménagement aux conditions dans lesquelles le dirigeant responsable d'une insuffisance d'actif peut voir sa responsabilité engagée.

Afin d'encourager la prise de responsabilité associative et de tenir compte de la réalité du monde associatif et de ses contraintes fortes, la proposition de loi vise à atténuer les condamnations de dirigeants bénévoles d'associations au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actifs (dans les cas de liquidation judiciaire de l'association) en contraignant les magistrats à tenir compte du statut de bénévole et à examiner si l'association disposait de moyens pour se prémunir des risques financiers.

Il s'agit ainsi de tenir compte des situations où le dirigeant est allé chercher un conseil extérieur (avocat, structure d'accompagnement des associations, fédération, ou qui aurait mobilisé des ressources internes, de manière préventive, pour asseoir les décisions à l'origine de la liquidation judiciaire.

Elle étend par ailleurs de manière formelle l'exception de négligence à toute personne morale en incluant désormais les associations.

L'Article L651-2 du Code de commerce est ainsi rédigé :

« Lorsque la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que le montant de cette insuffisance d'actif sera supporté, en tout ou en partie, par tous les dirigeants de droit ou de fait, ou par certains d'entre eux, ayant contribué à la faute de gestion. En cas de pluralité de dirigeants, le tribunal peut, par décision motivée, les déclarer solidairement responsables. Toutefois, en cas de simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion de **la société**, sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée.

Lorsque la liquidation judiciaire a été ouverte ou prononcée à raison de l'activité d'un entrepreneur individuel à responsabilité limitée à laquelle un patrimoine est affecté, le tribunal peut, dans les mêmes conditions, condamner cet entrepreneur à payer tout ou partie de l'insuffisance d'actif. La somme mise à sa charge s'impute sur son patrimoine non affecté.

Proposition de nouvelle rédaction

« Lorsque la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que le montant de cette insuffisance d'actif sera supporté, en tout ou en partie, par tous les dirigeants de droit ou de fait, ou par certains d'entre eux, ayant contribué à la faute de gestion. En cas de pluralité de dirigeants, le tribunal peut, par décision motivée, les déclarer solidairement responsables. Toutefois, en cas de simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion de **la personne morale**, sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée.

« Lorsque la liquidation judiciaire concerne une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou, le cas échéant, par le code civil applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et qui est considérée comme poursuivant une utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, **le tribunal apprécie l'existence d'une faute de gestion au regard de la qualité de bénévole du dirigeant et le cas échéant des moyens limités qu'il avait à sa disposition pour se prémunir des risques financiers** ».

¹⁰⁵ L. n° 2016-1691 du 9 déc. 2016, JO du 10, art. 146

Annexe 8 : Focus sur les fondations actionnaires - Rapport de l'IGF sur le Rôle économique des fondations, 2017

Dans d'autres pays européens, les fondations jouent un rôle économique plus marqué, notamment en détenant des entreprises. Les fondations allemandes détiendraient 100 milliards d'euros d'actifs et les britanniques 70 milliards d'euros, contre 22 milliards d'euros seulement pour les fondations françaises. Surtout, plusieurs pays permettent aux fondations d'avoir un objet commercial, si bien qu'elles y sont utilisées comme outil de détention et de protection d'entreprises – 54 % de la capitalisation boursière danoise serait détenue par des fondations. Des groupes d'ampleur mondiale tels que Carlsberg, Rolex ou Lego sont détenus par des fondations. À l'exception des fondations abritées et des fondations universitaires.

Si la loi française permet à une FRUP de détenir des participations majoritaires dans des entreprises, il n'existe que deux exemples d'un tel montage. La possibilité de contrôler une entreprise a été explicitement reconnue aux FRUP par un amendement parlementaire de 2005. Depuis, ces dispositions n'ont été appliquées qu'à deux reprises, au bénéfice des fondations Pierre Fabre d'une part et Avril d'autre part. Un cadre juridique restrictif et une grande complexité de mise en œuvre sont invoqués par les personnes auditionnées pour expliquer ce faible succès.

« Actionnaire sans actionnaires », la fondation constitue un modèle original de détention d'un capital, dont les vertus économiques doivent toutefois être appréciées avec prudence. Une fondation est une entité souveraine, qui agit selon son objet et ses statuts. Elle peut donc être utilisée pour détenir et préserver le contrôle d'une entreprise, et faire obstacle à toute prise de contrôle hostile. Les travaux économétriques, très peu nombreux, ne mettent pas en évidence de différences fondamentales de performance économique entre sociétés détenues ou non par une fondation. D'un point de vue théorique, ce modèle présente des atouts (protection des entreprises, réinvestissement des dividendes, logique de long-terme), contrebalancés par des risques (manque de pression concurrentielle, absence de contre-pouvoirs et de sanction des échecs, etc.).

La mission a observé une demande réelle et multiforme, quoique d'ampleur encore limitée, pour le modèle de la fondation actionnaire majoritaire. La transmission de son entreprise à une fondation suppose d'en renoncer à la propriété (ou à la transmission à ses héritiers), ce qui ne peut être accepté que dans certaines circonstances.

Trois catégories de personnes se montrent intéressées à titre personnel par ce modèle :

- Des propriétaires d'entreprises souhaitant transmettre leur société mais ni la vendre, ni la céder à leurs héritiers, et pour qui la préservation de l'activité est primordiale.
- Des entrepreneurs cherchant à sanctuariser certains principes de gestion à leur société, et à lui insuffler un « supplément d'âme », tout en continuant à la diriger.
- Des dirigeants de groupes associatifs, qui cherchent à clarifier l'organisation des pouvoirs au sein de leur structure, et à faciliter les financements externes.

En conséquence, les conditions de détention majoritaire d'une entreprise par une fondation gagneront à être assouplies, en restant encadrées. Les fondations actionnaires majoritaires constituent un outil de politique industrielle. En protégeant des entreprises contre des délocalisations ou des restructurations, et en encourageant l'investissement, elles permettront de lutter contre certaines faiblesses de notre économie. L'intérêt d'entrepreneurs pour ce modèle invite à en faciliter le développement, d'autant qu'un tel élargissement de l'offre juridique aura très probablement pour effet de stimuler la demande.

Sans modifier les contours de la notion « d'intérêt général », la détention de participations majoritaires dans des entreprises par des fondations peut être encouragée en amendant les statuts des FRUP, fondations d'entreprises et fonds de dotation, et en révisant les règles relatives à la réserve héréditaire. Une extension de l'intérêt général à des questions d'ordre économique est à exclure, de même que l'exercice simultané par une fondation d'activités d'utilité publique et commerciales. Un élargissement du champ de l'intérêt général réduirait la portée de cette notion et nuirait à la générosité privée. Il serait particulièrement hasardeux de considérer que le fait d'employer en France ou de ne pas délocaliser relève de l'intérêt général au sens fiscal, car cela violerait les principes de la concurrence et romprait l'égalité entre acteurs économiques. De même, l'exercice d'une activité lucrative et d'une activité non-lucrative par une même fondation poserait des difficultés en matière de gouvernance : les compétences requises des administrateurs ne sont pas les mêmes pour ces deux missions, et ces dernières pourraient entrer en conflit.

Les conditions de contrôle d'une entreprise par une FRUP devront être précisées, mais la FRUP n'a pas vocation à être le vecteur standard de détention de participations majoritaires. Afin de lever toute ambiguïté sur le sens de l'article de loi permettant aux fondations de détenir des entreprises, il sera utile d'y remplacer la référence à un « principe de spécialité » par un principe de non-immixtion de la fondation dans l'entreprise détenue ; il pourra également être précisé que l'entreprise et la fondation n'interviennent pas nécessairement dans le même secteur. Les contraintes de gestion d'une FRUP – et notamment la procédure de création et le fait que le fondateur y soit minoritaire – invitent à ouvrir d'autres voies plus souples, bien que celle-ci garde de l'intérêt dans certains cas précis.

La fondation d'entreprise peut devenir l'outil standard de transmission d'une entreprise à une fondation. La fondation d'entreprise se caractérise par sa légèreté, ainsi que par ses liens étroits avec l'entreprise fondatrice – là où la FRUP « échappe » pour ainsi dire à ses fondateurs. Il y aurait une logique à permettre à ce type de fondation de détenir les actions de l'entreprise fondatrice, et d'exercer ses droits de vote. Un principe de non-immixtion de la fondation dans l'entreprise devra être posé – comme dans le cas de la FRUP actionnaire majoritaire. Il pourra notamment être mis en œuvre par l'interposition d'une structure (holding, commandite, etc.) entre la fondation et l'entreprise. La création d'une structure de détention d'entreprises, sur le modèle du fonds de dotation, complétera les dispositifs précédents. Les FRUP et les fondations d'entreprises actionnaires auront en commun d'avoir un objet d'intérêt général, imposant une séparation entre la fondation et l'entreprise: cela sera dissuasif pour certains entrepreneurs, qui souhaitent garder le contrôle de leur groupe.

Par conséquent, la mission recommande la création d'une structure ayant pour seul objet de détenir une entreprise. Elle pourrait constituer une variante du fonds de dotation, sans mission d'intérêt général et avec des prérogatives fiscales réduites. Une entreprise pourra être apportée en franchise d'impôts à ce « fonds de dotation économique » dans le but d'en assurer la pérennité moyennant :

- Le respect de principes de gestion garantissant des retombées positives pour la collectivité (civisme fiscal, préservation de l'emploi en France, etc.).
- L'impossibilité pour le fondateur ou ses héritiers de tirer profit des titres cédés à cette structure. En particulier, si la conservation des titres par le fonds s'avère préjudiciable à l'entreprise (restructuration inévitable, etc.), la cession se fera sous le contrôle de l'État et à titre onéreux, puis le fonds sera dissout et ses actifs apportés à la Caisse des dépôts ou à une FRUP.

Un assouplissement des règles encadrant la réserve héréditaire facilitera la transmission d'entreprises à des fondations. La réservation d'une fraction majoritaire des biens du disposant à ses héritiers peut faire obstacle à la transmission d'entreprises à des fondations, sauf à ce que les héritiers présomptifs acceptent de renoncer à une partie de leurs droits. Le modèle de la fondation actionnaire majoritaire risque de rester peu développé si ces règles ne sont pas assouplies – ce qui du reste rapprocherait la France des autres pays européens, où la réserve héréditaire, lorsqu'elle existe, correspond à une fraction moindre des biens du léguant.

Annexe 9 : Évolution du cadre fiscal des donations et successions

« C'est la Révolution qui met en place un impôt constant, reposant sur des principes de redistribution, et qui vise à contrecarrer l'importance de la cellule familiale afin de faire place à la citoyenneté individuelle. En 1791, il voit le jour avec le taux fixe de 1 %.

Cet impôt reste modeste mais présent au XIX^e siècle, jusqu'à l'avènement de la troisième République. Cette dernière entreprend de renforcer la fiscalité française et les prélèvements ; l'impôt sur les successions est alors réformé : il devient progressif dès 1901, et le modeste taux supérieur de 2,5 % augmente avec les besoins financiers posés par la Première guerre mondiale.

Il atteint un pic de 40 % en 1920, alors que les finances de l'État ont encore besoin d'être soutenues, et rebaisse ensuite.

Après la Seconde guerre mondiale, la Quatrième République réorganise la fiscalité de la transmission en fixant des abattements et des exonérations, notamment pour les biens immobiliers récents. L'objectif est d'aider à la reconstruction du pays. Un abattement forfaitaire est mis en place en 1956 pour garantir des minimums d'héritage sur les petits patrimoines.

Une loi de 1959 multiplie ensuite les abattements, et le taux maximal est alors fixé à 15 %. Le général de Gaulle de retour au pouvoir considère les droits de succession comme « abusifs » mais doit avancer lentement car il sait que le sujet est très sensible. Il n'aura pas le temps de revenir sur ce prélèvement, qui reste à peu près le même jusqu'à l'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981. »¹⁰⁶.

Réforme de 2007 - Loi TEPA

Disparition des droits de succession entre les conjoints et les partenaires de PACS

Le conjoint survivant et le partenaire d'un PACS seront totalement exonérés de droits de succession. Auparavant, le premier bénéficiait d'un abattement de 76 kEUR, au-delà duquel il acquittait des droits allant de 5 % à 40 % et le second, d'un abattement de 57 kEUR avant le paiement de droits de 40 % ou de 50 %. A noter que le régime des personnes pacsées est totalement aligné sur celui des personnes mariées.

L'exonération des droits de succession est étendue à certains frères et sœurs

L'exonération des droits de succession est étendue aux frères et sœurs, célibataires, veufs, divorcés ou séparés de corps, à la double condition qu'ils soient au moment de l'ouverture de la succession :

- Âgés de plus de 50 ans ou atteint d'une infirmité les mettant dans l'impossibilité de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence,
- **Et** qu'ils aient été constamment domiciliés avec le défunt pendant les cinq années ayant précédés le décès.

L'abattement applicable entre parents et enfants passe de 50 à 150 kEUR : L'abattement applicable aux enfants du défunt, et au-delà duquel ils payent des droits de succession, est triplé, passant de 50 à 150 kEUR par personne. Cette nouvelle règle s'applique pour toutes les transmissions en ligne directe c'est-à-dire également quand des parents héritent de leurs enfants.

Triplement de l'abattement applicable entre frères et sœurs : L'abattement applicable entre frères et sœurs est lui aussi triplé, passant de 5.000 euros à 15.000 euros.

Majoration de l'abattement en faveur des neveux et nièces : L'abattement au profit des neveux et nièces passe de 5 à 7,5 kEUR.

Triplement de l'abattement en faveur des personnes handicapées

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, les handicapés physiques ou mentaux avaient droit à un abattement spécifique de 50 kEUR, qui s'ajoutait le cas échéant, à celui dont ils pouvaient bénéficier en raison de leur lien de parenté avec le défunt. Cet abattement spécifique et lié au handicap, passe de 50 à 150 kEUR.

Ainsi par exemple, un enfant handicapé pourra avec la réforme, cumuler son abattement de 150 kEUR acquis en qualité de descendant, avec celui spécifique de 150 kEUR acquis en raison de son handicap, soit au total une franchise de 300 kEUR.

L'abattement général de 50 kEUR est supprimé

Avant la réforme, un abattement global de 50 kEUR était appliqué à l'ouverture de chaque succession, si les héritiers étaient des enfants, des ascendants ou le conjoint survivant. Il se répartissait entre ses différentes personnes au prorata de leurs droits respectifs dans la succession et avant application de leur abattement personnel. Aujourd'hui, les abattements individuels de ces différentes personnes ont été significativement augmenté, d'où, dans un souci de simplification, la suppression de l'abattement général de 50 kEUR.

L'indexation des tranches et barèmes en fonction de l'inflation

Les tranches et barèmes seront indexés chaque année en fonction de l'inflation.

¹⁰⁶ <https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/2018/09/17/29001-20180917ARTFIG00143-impot-sur-les-successions-l-histoire-d-une-obsession-francaise.php>

Réforme de 2012 - Loi de finances rectificative pour 2012**Abaissement de l'abattement fiscal des donations / successions à 100.000 euros**

La loi de finances rectificative pour 2012 a abaissé de **159.325 euros à 100.000 euros** le montant de l'abattement personnel applicable aux donations et successions en ligne directe. Au-delà de cet abattement, le barème d'imposition des donations et successions (tarif compris entre 5 et 45 % selon la fraction de part nette taxable) s'applique. Cet abattement est valable sur la part de chacun des ascendants et de chacun des enfants vivants ou représentés. Autrement dit, pour un couple avec 2 enfants, il est possible d'effectuer une donation de 400.000 euros sans payer de droits (100.000 x2 parents x2 enfants).

L'abattement spécifique aux personnes handicapées a été laissé inchangé à 159.325 euros. Celui-ci reste cumulable avec le nouvel abattement de 100.000 euros.

De même, **l'exonération de droits de succession** dont bénéficient les conjoints survivants a été maintenue.

Allongement de 10 à 15 ans du délai de rappel fiscal des donations

La loi de finances rectificative pour 2012 prévoit une **augmentation de 10 à 15 ans du délai de rappel fiscal des donations effectuées entre les mêmes personnes.**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1992, il est possible d'effectuer des donations en franchise d'impôts, sous réserve de ne pas dépasser le montant des abattements fixés par le code général des impôts (CGI) à l'article 779. Le délai pour bénéficier de ce régime, appelé délai de rappel fiscal avait été fixé initialement à 10 ans, seuil au-delà duquel l'abattement était reconstitué.

Cette période a ensuite été raccourcie à 6 ans entre 2006 et le 31 juillet 2011. Depuis cette date, ce délai a été rétabli à 10 ans, avant d'être porté à 15 ans depuis le 17 août 2012.

Suppression du lissage du passage de 6 à 10 ans du délai de rappel fiscal

Dans le cadre du retour du délai de reconstitution de l'abattement fiscal sur les donations de 6 à 10 ans adopté en 2011, les parlementaires avaient adopté un dispositif transitoire afin d'atténuer l'impact du passage de 6 à 10. Il s'agissait d'un abattement progressif selon l'ancienneté de la donation entre la sixième et la dixième année pour les donations passées dans les dix années précédant le 31 juillet 2011.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2012 a annulé cette disposition.

Plafond d'exonération des dons d'argent désormais renouvelable tous les 15 ans

Des dons de sommes d'argent exonérées d'impôt peuvent être effectués au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, ou d'un arrière-petit-enfant dans la limite de 31.865 euros. Le bénéficiaire de ce plafond d'exonération fiscale est renouvelable tous les dix ans, et la loi de finances rectificative pour 2012 porte également ce délai à quinze ans.

L'exonération est accordée à condition que le donateur soit âgé de moins de 80 ans à un donataire âgé d'au moins 18 ans le jour du don.

Suppression de la revalorisation annuelle des abattements et du barème des donations / successions

L'article 5 de la LFR 2012 a supprimé l'actualisation annuelle des tarifs, abattements et seuils applicables en matière de droits de donation et succession. Cette revalorisation était automatique au 1er janvier de chaque année en fonction de l'inflation. Elle évoluait dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de barème de l'impôt sur le revenu.

Annexe 10 : Évolution du cadre juridique et fiscal du mécénat

En France, le régime fiscal du mécénat est principalement régi par deux articles du Code général des impôts : l'article 200 qui traite de la déduction des dons des particuliers, et l'article 238 qui régit la déduction des dons des entreprises.

Historique des principales évolutions du cadre juridique et fiscal du mécénat

Loi sur le développement du mécénat (n° 87-571 du 23 juillet 1987)

L'article 2 de cette loi permet aux entreprises de déduire du montant de leur bénéfice imposable, dans la limite de 2 % ou 3 % de leur chiffre d'affaires les versements effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, ou d'établissement d'enseignement supérieur.

Ce même article prévoit que pour les autres contribuables, la limite de déduction est de 1,25 % du revenu imposable, ou 5 % pour les dons effectués aux fondations ou associations reconnues d'utilités publiques, ainsi qu'aux associations de bienfaisance et aux associations culturelles autorisées à recevoir des dons.

Ces mesures sont financées par une augmentation du droit de timbre des bulletins du loto national.

Avant la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, la notion de fondation n'a pas de cadre législatif en droit français.

Les fondations sont considérées comme des « établissements d'utilité publique ». Leur régime juridique est directement inspiré de celui des établissements d'enseignement, de charité et de bienfaisance que l'Ancien régime soumettait déjà à autorisation. La reconnaissance d'utilité publique s'applique donc indistinctement à la création d'une fondation ou d'une association. Cet acte discrétionnaire et dérogatoire est, dès l'origine, placé sous le contrôle du Conseil d'État¹⁰⁷.

L'article 18 de cette loi dispose que la fondation est « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ».

Loi de finances pour 1989 (n° 88-1149 du 23 décembre 1988)

L'article 4 de cette loi prévoit que les dons envers les organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % du montant de ces versements pris dans la limite de 400 francs.

Loi créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relative aux fondations (n° 90-559 du 4 juillet 1990)

La loi n° 90-559 du 4 juillet 1990, modifiant la loi du 23 juillet 1987, crée les fondations d'entreprise.

L'article 19 de cette loi dispose que « les sociétés civiles ou commerciales, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les coopératives ou les mutuelles peuvent créer, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, une personne morale, à but non lucratif, dénommée fondation d'entreprise. Lors de la constitution de la fondation d'entreprise, le ou les fondateurs apportent la dotation initiale mentionnée à l'article 19-6 et s'engagent à effectuer les versements mentionnés à l'article 19-7 de la présente loi »¹⁰⁸.

Loi régissant les appels à la générosité publique (n° 91-772 du 7 août 1991)

L'article 3 de cette loi dispose que « Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication, sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social. »

La loi du 7 août 1991 dispose également que les organismes qui font appel à la générosité du public dans le cadre de campagnes nationales doivent **établir un compte d'emploi annuel des ressources** ainsi collectées, et **préciser l'affectation des dons** par type de dépenses.

Le compte d'emploi constitue un outil essentiel de transparence financière, devant permettre notamment aux donateurs de **s'assurer de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis** par l'appel à la générosité du public.

Cette loi exigeait cependant peu en matière de communication de l'information ainsi établie ; la seule obligation était de déposer au siège social de l'organisme le compte d'emploi annuel des ressources issues de la générosité publique, et de permettre à tout adhérent ou donateur de le consulter¹⁰⁹. En revanche, elle instaure un contrôle spécifique de la Cour des comptes sur les organismes faisant appel à la générosité.

Loi portant diverses mesures en faveur des associations (n° 96-559 du 24 juin 1996)

Les deux premiers articles de cette loi modifient les articles 200 et 238 bis du Code général des impôts :

- À l'article 200, le taux de la réduction d'impôt spécifique pour l'aide aux personnes en difficulté est porté de 40 % à 50 %, et dans la limite de 1,75 % au lieu de 1,25 du revenu imposable et il est étendu aux soins gratuits et à l'aide au logement. La déduction pour les dons aux organismes d'intérêt général est portée de 5 à 6 %.
- À l'article 238 bis, les taux de 2 % et de 3 % sont remplacés par les taux de 2,25 % et de 3,25 %.

¹⁰⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2356.asp>

¹⁰⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2356.asp>

¹⁰⁹ https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/igas_rapport_2017_appel_generosite_publique.pdf

[Loi de finances pour 2000 \(n° 99-1172 du 30 décembre 1999\)](#)

Cette loi autorise, pour la première fois, les entreprises bénéficiaires de réductions d'impôt au titre de leurs actions de mécénat à associer leur nom aux opérations qu'elles soutiennent (article 17)¹¹⁰.

À l'article 200 du Code général des impôts, la limite de revenu imposable est désormais 6 %.

[Loi relative aux musées de France \(n° 2002-5 du 4 janvier 2002\)](#)

Création des articles 238 bis-0 A et 238 bis-0 AB du Code général des impôts relatifs aux trésors nationaux.

Cette loi crée un avantage fiscal exceptionnel pour les entreprises qui participent à la sauvegarde des biens culturels reconnus trésors nationaux¹¹¹ :

- Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction de cet impôt égale à 90 % des versements effectués en faveur de l'achat pour les musées de France de trésors nationaux ayant fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation, dans la limite de 50 % du montant de l'impôt dû.
- Les sommes consacrées par les entreprises à l'achat de biens culturels faisant l'objet, à la date d'acquisition, d'un refus de certificat ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, dans la limite de 40 % de leur montant.¹¹².

[Loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations \(« loi Aillagon »\) \(n° 2003-709 du 1er août 2003\)](#)

Nouvelle augmentation des taux :

- Dans le premier alinéa de l'article 200 du Code général des impôts, le taux « 50 % » est remplacé par le taux « 60 % » et le taux « 10 % » est remplacé par le taux « 20 % » ;
- Dans le premier alinéa de l'article 200 du Code général des impôts, le taux « 50 % » est remplacé par le taux « 60 % » et le taux « 10 % » est remplacé par le taux « 20 % » avec report possible sur les 5 années suivantes ;

La déduction du chiffre d'affaires est remplacée par une réduction d'impôt de 60 % dans la limite de 5 pour mille pour tous les organismes éligibles avec report possible sur les 5 années suivantes. Une obligation de publicité des comptes annuels a été instaurée par cette loi, avec un article 4-1 dans la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987. Cette obligation légale qui concerne les **organismes percevant plus de 153 000 euros de dons annuels** s'applique dans des conditions à déterminer par décret en Conseil d'État.

La rédaction l'article 4-1 de la loi n° 87-571 modifiée dispose alors que « *tout organisme bénéficiaire de dons de personnes physiques ou morales ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal doit assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité par tous moyens et la certification de ses comptes annuels au-dessus d'un montant de dons de 153 000 euros par an.* ».

[Loi de finances rectificative pour 2003 \(n° 2003-1312 du 30 décembre 2003\)](#)

L'article 55 crée le « 1 ter » de l'article 200 du Code Général des Impôts, qui augmente à 66 % le taux de la réduction d'impôt liée au mécénat pour les versements effectués par des particuliers au profit des structures qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite de soins.

[Loi de programmation pour la cohésion sociale \(n° 2005-32 du 18 janvier 2005\)](#)

L'article 127 modifie l'article 200 du Code général des impôts. Ainsi, pour les dons des particuliers, le taux de réduction d'impôt passe de 60 à 66 % dans le régime général et de 66 % à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite de soins à des personnes en difficulté. Dans ce dernier cas, le plafond des versements passe de 414 à 470 euros.

[Loi de programme pour la recherche \(n° 2006-450 du 18 avril 2006\)](#)

L'article 5 crée les dispositions relatives aux fondations de coopération scientifique.

[Loi de finances pour 2007 \(n° 2006-1666 du 21 décembre 2006\)](#)

L'article 10 modifie les articles 200 et 238 bis du Code général des impôts, ainsi que les articles du Code du patrimoine relatifs à la Fondation du Patrimoine. Ces mesures visent le mécénat en faveur des monuments historiques privés.

L'article 64 modifie l'article 238 bis du Code général des impôts, et modifie le cadre du mécénat en faveur des expositions d'art contemporain.

[Loi relative aux libertés et responsabilités des universités \(n° 2007-1199 du 11 août 2007\)](#)

Permet la déduction d'impôts des articles 200 et 238 les dons aux fondations universitaires.

Ouvre au mécénat les projets de thèses proposés au mécénat de doctorat par les écoles doctorales dans des conditions fixées par décret.

[Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat \(« loi TEPA »\) \(n° 2007-1223 du 21 août 2007\)](#)

L'article 16 est relatif à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des redevables qui effectuent des dons au profit de certains organismes d'intérêt général.

¹¹⁰ http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=181

¹¹¹ http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=181

¹¹² <https://www.icom-musees.fr/ressources/loi-musee-2002>

[Loi de finances rectificative pour 2007 \(n° 2007-1824 du 25 décembre 2007\)](#)

L'article 23 étend le bénéfice du mécénat des particuliers aux organismes dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvre du spectacle vivant et l'organisation d'expositions d'art contemporain.

L'article 23, III et IV étend du régime du mécénat d'entreprise aux sociétés de capitaux dont le capital est entièrement détenu par l'État ou un ou plusieurs établissements publics nationaux, seuls ou conjointement avec une ou plusieurs collectivités territoriales, et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres du spectacle vivant ou l'organisation d'expositions d'art contemporain.

[Loi de modernisation de l'économie \(n° 2008-776 du 4 août 2008\)](#)

L'article 140 crée le fonds de dotation, personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.

[Loi de finances pour 2009 \(n° 2008-1425 du 27 décembre 2008\)](#)

L'article 23 étend le bénéfice du mécénat d'entreprise aux « sociétés, dont l'État est l'actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles ».

[Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés \(n° 2009-179 du 17 février 2009\)](#)

L'article 18 étend, sous certaines conditions, du bénéfice du mécénat des entreprises et des particuliers aux monuments historiques privés ayant des recettes commerciales (article 200-2 bis et article 238 bis -1 f du Code général des impôts).

[Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision \(n° 2009-258 du 5 mars 2009\)](#)

L'article 34 étend le bénéfice du mécénat aux sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

[Loi de finances rectificative pour 2009 \(n° 2009-1674 du 30 décembre 2009\)](#)

L'article 35 modifie les articles 200, 238 bis et 885-0 V bis-A du Code général des impôts pour étendre, sous certaines conditions, le bénéfice du mécénat à des organismes agréés dont le siège est situé dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un État partie à l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.

[Loi relative à l'économie sociale et solidaire \(n° 2014-856 du 31 juillet 2014\)](#)

L'article 74 modifie l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 pour introduire de nouvelles possibilités pour les associations déclarées depuis trois ans au moins, et dont l'ensemble des activités ont un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises :

- Elles peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans les conditions fixées art 910 du Code civil ;
- Elles peuvent posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit.

Ces dispositions s'appliquent sans condition d'ancienneté aux associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale déclarées avant la date de promulgation de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS et qui avaient, à cette même date, accepté une libéralité ou obtenu une réponse favorable à une demande faite sur le fondement du V de l'article 111 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures¹¹³.

L'article 77 prévoit que des fonds de garantie des apports en fonds associatifs peuvent être créés. Ils ont pour mission de garantir la reprise des apports en fonds associatifs dont bénéficient les associations qui financent ces fonds de garantie.

[Loi de finances pour 2018 \(n° 2017-1837 du 30 décembre 2017\)](#)

L'article 31 substitue un impôt sur la fortune immobilière à l'impôt de solidarité sur la fortune, et une réduction d'impôt sur la fortune immobilière en faveur des redevables qui effectuent des dons au profit de certains organismes d'intérêt général.

[Loi de finances pour 2019 \(n° 2018-1317 du 28 décembre 2018\)](#)

L'article 61 modifie les articles 200 et 238 bis du Code général des impôts et étend le bénéfice du mécénat aux festivals de séries.

L'article 148 modifie les articles 238 bis et 1729 B du Code général des impôts et crée une obligation déclarative pour les entreprises effectuant au cours d'un exercice plus de 10 kEUR de versements.

L'article 149 modifie l'article 238 bis du Code général des impôts et crée une limite alternative en valeur absolue de 10 kEUR en faveur des TPE-PME.

[Loi de finances pour 2020](#)

¹¹³ [https://www.fehap.fr/upload/docs/application/pdf/2014-](https://www.fehap.fr/upload/docs/application/pdf/2014-09/note_fehap_loi_31_juillet_2014_economie_sociale_et_solidairev7-dc_2014-09-08_10-43-5_870.pdf)

[09/note_fehap_loi_31_juillet_2014_economie_sociale_et_solidairev7-dc_2014-09-08_10-43-5_870.pdf](https://www.fehap.fr/upload/docs/application/pdf/2014-09/note_fehap_loi_31_juillet_2014_economie_sociale_et_solidairev7-dc_2014-09-08_10-43-5_870.pdf)

L'article 134 (article 50 du projet de loi) prévoit une diminution de 60 à 40 % du taux de réduction d'impôt accordé aux entreprises pour les actions de mécénat dépassant 2 millions d'euros par an, sauf pour les associations dites « loi Coluche ».

Ce même article prévoit une augmentation de la franchise pour les TPE-PME à 20 kEUR, ainsi qu'un encadrement du mécénat de compétences à trois fois le plafond de la sécurité sociale.

Annexe 11 : MODEM Loi engagement associatif



Mai 2018

NICHE DU GROUPE MODEM DU 17 MAI 2018**PROPOSITION DE LOI EN FAVEUR DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF**

Cette proposition de loi s'inscrit dans la suite de la **résolution votée le 30 novembre relative à la vie associative**, et concerne les risques endurés par des présidents bénévoles d'association ainsi que la sensibilisation des lycéens à l'importance de l'engagement associatif.

La résolution rappelait ainsi que : *« Chaque année ? ce sont plus de 70 000 associations qui se créent, plaçant ainsi l'engagement à la portée de toutes et de tous et œuvrant au renforcement de la cohésion nationale tout en contribuant au progrès social et aux solidarités.*

Les associations, notamment via leurs bénévoles, agissent en complément du service public ou de l'initiative privée au plus près des territoires. Elles sont aussi de formidables vecteurs d'innovation sociale, en mettant en lumière des besoins sociaux inédits et en y répondant de manière novatrice.

De même, le secteur associatif représente un véritable gisement d'emplois, actuels ou à venir, qu'il convient d'appréhender avec attention au regard des attentes exprimées par les Français. »

De même, cette résolution évoquait les différents axes sur lesquels s'appuyer pour favoriser l'engagement associatif. Figuraient entre autre les axes de « simplification » et « éducatifs ».

Axe de simplification : *« Plusieurs rapports ont fait état ces dernières années d'une complexification croissante des normes qui pèsent sur le secteur associatif, ainsi qu'une multiplication des labels et agréments alors même qu'elles ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour gérer cette complexité et que leurs dirigeants s'exposent aux mêmes responsabilités, notamment pénales, que des professionnels. Il serait ainsi souhaitable de rendre plus simple et plus lisible le cadre de l'action associative et bénévole. »*

Axe éducatif : *« L'engagement associatif doit se développer au plus tôt et en continu dans le parcours de vie. En cela, l'école et plus largement tous les établissements d'enseignement sont des lieux majeurs de l'apprentissage citoyen et jouent un rôle déterminant pour susciter ou accompagner l'envie d'engagement chez les plus jeunes. Le soutien à des projets collectifs d'engagement doit faire pleinement partie du processus éducatif. »*

La PPL permet des avancées sur ces deux points en **atténuant les condamnations de dirigeants bénévoles d'associations** au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actifs en contraignant les magistrats à tenir compte du statut de bénévole et à examiner si le dirigeant disposait de moyens pour se prémunir des risques financiers. **(Article 1)**

Par ailleurs, l'**article 2** modifie le code de l'éducation pour faire figurer dans l'enseignement moral et civique la **sensibilisation à la vie associative**.

DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI – ARTICLE 1

Article 1 : modifie et complète l'article L. 651-2 du code de commerce :

- ⇒ « Lorsque la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que le montant de cette insuffisance d'actif sera supporté, en tout ou en partie, par tous les dirigeants de droit ou de fait, ou par certains d'entre eux, ayant contribué à la faute de gestion. En cas de pluralité de dirigeants, le tribunal peut, par décision motivée, les déclarer solidairement responsables. Toutefois, en cas de simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion de la **personne morale**, sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée.
- ⇒ « *Lorsque la liquidation judiciaire concerne une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou, le cas échéant, par le code civil applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et qui est considérée comme poursuivant une utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le tribunal apprécie l'existence d'une faute de gestion au regard de la qualité de bénévole du dirigeant et de l'insuffisance des moyens dont il disposait pour se prémunir des risques financiers* ».

CONTEXTE

Dans un souci de moralité des affaires, le droit des entreprises en difficulté a toujours prévu la possibilité de sanctionner les dirigeants ayant contribué au dépôt de bilan de leur société, soit par des fautes de gestion, soit par des actes frauduleux accomplis dans leurs propres intérêts (hors du champ de la réflexion bien entendu).

Ces sanctions touchent les dirigeants de droit comme les dirigeants de fait, les dirigeants rémunérés mais aussi les dirigeants bénévoles des associations.

Les sanctions encourues sont de deux sortes : les sanctions de nature pécuniaire qui conduisent à condamner le dirigeant fautif à indemniser l'association lésée et les sanctions personnelles qui consistent en une interdiction de gérer et de diriger des personnes morales (entreprises ou associations) pour l'avenir.

La condamnation au comblement du passif prévue à l'article L. 651-2 du code de commerce fait partie du 1er cas.

Le dirigeant d'une association en liquidation judiciaire engage sa responsabilité s'il a commis une ou plusieurs fautes de gestion qui ont conduit à générer une insuffisance d'actifs.

Le dirigeant peut ainsi être amené à supporter personnellement tout ou partie des dettes, alors même que le patrimoine du dirigeant d'association est bien distinct de celui de l'association.

La notion de faute de gestion n'est pas définie par la loi, la notion a donc été encadrée par la jurisprudence. Il peut s'agir d'une absence générale ou partielle de gestion ou d'actes de gestion, soit frauduleux soit engagés en dépit du bon sens.

Constitue ainsi une faute de gestion une insuffisance de fonds propres ou la poursuite d'une activité déficitaire. Attention : la notion de faute de gestion peut inclure la non déclaration de faillite lorsque le passif dépasse l'actif (ex : attente d'une subvention

nécessaire pour payer les salaires) ou le dépôt de bilan tardif (déclaration de cessation de paiements).

En général, les difficultés naissent pour les petites associations de la rupture d'un soutien financier local subi. Le dirigeant peut ainsi se placer en situation de commettre une faute de gestion en ayant engagé des projets avec la certitude que le soutien financier récurrent de la collectivité allait être accordé, renouvelé, et qu'au final celui-ci ne l'a pas été.

Avec les épisodes de retrait de financement subis ces dernières années par certaines associations notamment de la part de certains conseils départementaux qui ont recentré leurs soutiens sur leurs compétences d'attribution, de telles situations peuvent survenir.

D'autant plus que la faute de gestion peut être retenue même si le caractère non intentionnel est avéré.

Le président d'une association ne peut se prévaloir du fait que l'association est d'intérêt général pour s'exonérer de sa responsabilité dans le cadre d'une action en comblement de passif (Cass. Com., 27 juin 2006, n° 04-16.296, inédit).

A noter que les tribunaux disposent d'un **pouvoir d'appréciation** tant sur le principe même de la condamnation que sur son montant.

Il relève donc du seul pouvoir du juge de tenir compte ou non du caractère bénévole pour appliquer moins rigoureusement la responsabilité aux dirigeants bénévoles.

Ainsi, **il faut relever certaines jurisprudences contradictoires** aux termes desquelles des magistrats retiennent que l'absence d'objet lucratif comme le statut de bénévole de ses dirigeants ne peut exonérer totalement les dirigeants de leur responsabilité pour insuffisance d'actif (Cass.com., 22 janv. 2013, n° 11-27.420), tandis que d'autres magistrats peuvent prendre en considération ces éléments pour atténuer la responsabilité du dirigeant condamné à supporter le passif de l'association. Par exemple, la cour d'appel de Grenoble (14 novembre 2007, n° 06/02661), a pu motiver sa décision en prenant en compte le statut de bénévole, le souci louable dont chacun a fait preuve d'œuvrer à une entreprise à finalité sociale, le fait que les dirigeants n'ont tiré aucun profit des activités de l'association, et leur condition de fortune personnelle, ce dernier élément étant commun à d'autres chefs d'entreprise.

On doit, par ailleurs sur ce point, noter une **absence de parallélisme des formes** entre le Code de Commerce dans son action en comblement du passif et le Code Civil qui, au titre de l'action en responsabilité contractuelle à l'encontre des responsables d'associations qui auraient mal appliqué le mandat qui leur est confié en commettant une faute de gestion, prévoit, en son article 1992 que la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire.

A noter que les dirigeants de droit comme de fait d'associations peuvent être couverts par une assurance responsabilité civile, qui couvre notamment les fautes de gestion. Si les compagnies concluent non avec le dirigeant mais avec l'association qui prend donc à sa charge le paiement des primes d'assurances, il faut toutefois relever que cette possibilité de couverture assurantielle est peu connue des dirigeants de petites associations et que le montant de ces primes peut aussi parfois être dissuasif.

A noter enfin, par ailleurs, que la **simple négligence** d'un dirigeant a pu être retenue par la jurisprudence pour le condamner personnellement à payer tout ou partie du passif.

Afin d'éviter cette situation, et d'après les travaux préparatoires «faciliter le rebond du dirigeant de bonne foi», la loi dite « Sapin 2 » de décembre 2016 encadre la faute de gestion **en excluant les cas de simple négligence dans « la gestion de la société ».**

Ainsi, la rapidité avec laquelle le dirigeant agit est de nature à l'exonérer.

Si l'on retient une interprétation littérale du texte, seul le dirigeant de société bénéficie de cette **« exception de négligence »**, et non le dirigeant d'association.

Cette insécurité juridique concourt à une crise du renouvellement associatif dans les fonctions de dirigeant bénévole.

En particulier, les dirigeants d'associations de taille moyenne ou intermédiaire ne disposent pas nécessairement d'un personnel suffisant pour assurer les fonctions support et ainsi réduire la complexité par la professionnalisation de ces fonctions, notamment la gestion financière.

La préservation de l'engagement bénévole constitue manifestement un motif d'intérêt général justifiant un aménagement aux conditions dans lesquelles le dirigeant responsable d'une insuffisance d'actif peut voir sa responsabilité engagée.

Afin d'encourager la prise de responsabilité associative et de tenir compte de la réalité du monde associatif et de ses contraintes fortes, la proposition de loi vise à atténuer les condamnations de dirigeants bénévoles d'associations au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actifs (dans les cas de liquidation judiciaire de l'association) en contraignant les magistrats à tenir compte du statut de bénévole et à examiner si le dirigeant disposait de moyens pour se prémunir des risques financiers.

Elle étend, par ailleurs, de manière formelle l'exception de négligence à toute personne morale en incluant désormais les associations.

DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI – ARTICLE 2

Article 2 : modifie l'article L. 312-15 du code de l'éducation

⇒ « Outre les enseignements concourant aux objectifs définis à l'article L. 131-1-1, l'enseignement moral et civique vise notamment à amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi. Cet enseignement comporte, à tous les stades de la scolarité, une formation aux valeurs de la République, à la connaissance et au respect des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international et à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte. Dans ce cadre est donnée une information sur le rôle des organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de l'enfant.

Lors de la présentation de la liste des fournitures scolaires, les élèves reçoivent une information sur la nécessité d'éviter l'achat de produits fabriqués par des enfants dans des conditions contraires aux conventions internationalement reconnues.

L'enseignement moral et civique comporte également, à l'école primaire et au collège, une formation consacrée à la connaissance et au respect des problèmes des personnes handicapées et à leur intégration dans la société.

Les établissements scolaires s'associent avec les centres accueillant des personnes handicapées afin de favoriser les échanges et les rencontres avec les élèves.

L'enseignement moral et civique sensibilise également les élèves de collège et de lycée **à la vie associative et** au service civique prévu au titre 1er bis du livre 1er du code du service national. »

CONTEXTE

L'article L. 312-5 du code de l'éducation dispose que l'enseignement moral et civique sensibilise les élèves de collège et de lycée au service civique. Cependant les associations sont au cœur des enjeux de notre pays. Cet enseignement devrait donc aussi

comprendre une sensibilisation à la vie associative. Ainsi, inscrire la sensibilisation à la vie associative, au même titre que le service civique, dans le cadre de l'enseignement moral et civique des élèves de collège et lycée est nécessaire pour valoriser le bénévolat et les associations.

Pour valoriser, il faut connaître. Or, actuellement, il y a une trop grande méconnaissance dans la société du fait associatif. L'engagement bénévole augmente depuis 2010 de près de 15 %. La France compte 13 millions de bénévoles, et 70 000 associations sont créées chaque année. Elles font partie de la société civile, et du tissu social. Dans ce contexte la reconnaissance et la valorisation du bénévolat est primordiale.

Les enseignants pour la plupart approuvent l'intérêt d'encourager les jeunes à s'engager dans une association comme citoyen. Il est nécessaire d'encourager « l'envie d'agir des élèves ». En présentant le monde associatif et la vie associative dans son ensemble, cela permettrait une ouverture sur l'environnement extérieur des élèves grâce aux associations. Pour cette raison, il est important que les jeunes puissent partager avec leurs camarades, sur leur engagement ou désir d'engagement, lors de ce moment d'échanges qu'est l'enseignement moral et civique.

De plus, si le service civique est le premier dispositif d'engagement volontaire pour les jeunes, et est associé aux idées de citoyenneté et de solidarité, il n'est pas le seul moyen de s'engager. **Sensibiliser les jeunes à la vie associative serait une offre complémentaire au désir d'engagement citoyen qu'éprouvent les jeunes.**

En effet, aujourd'hui le bénévolat permet d'exprimer sa citoyenneté en ayant le sentiment de contribuer à autre chose que simplement l'activité réalisée. Il y a donc un réel besoin de faire la promotion du bénévolat à l'école afin que celle-ci soit le premier pas vers l'engagement citoyen. Si la logique d'engagement est différente selon les individus, l'État en promouvant à l'école le bénévolat et donc en le valorisant, pourra en faire une fierté nationale.

Ainsi, un module théorique et un support méthodologique pourrait être mis en place pour aider les enseignants dans cette présentation de la vie associative et aider les jeunes à s'engager.

Annexe 12 : Convention constitutive de l'Agence Nationale du Sport

Convention constitutive GIP « Agence nationale du Sport »

PREAMBULE

La perspective d'organiser les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) en 2024 constitue une opportunité exceptionnelle pour faire évoluer le modèle sportif français.

Ce modèle, dont les fondements remontent aux années 1980, doit être en phase avec les nouvelles attentes des pratiquants et des acteurs sportifs représentés dans toute leur diversité et, plus largement, avec les enjeux de notre société. Avec Paris 2024 en ligne de mire, cette nouvelle organisation du sport en France est conçue pour permettre une transformation durable de l'organisation du sport dans notre pays. Elle doit pleinement contribuer à l'efficacité de l'action de l'Etat et des autres acteurs en matière de politique sportive.

L'excellence sportive poursuivie par notre pays notamment dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 repose sur plusieurs enjeux :

- D'une part, sa performance éducative et sociale reposant sur sa capacité à diffuser sur tout le territoire un engouement pour la pratique du sport pour tous, en particulier associative, tout au long de la vie ;
- D'autre part, sa capacité à s'organiser pour que les athlètes français soient au rendez-vous de la performance sportive et des grandes compétitions internationales ;
- Enfin, la capacité de notre pays à accueillir les JOP 2024 dans des infrastructures modernes, durables et sécurisées, qui serviront également l'héritage pour le plus grand nombre. Tels sont les enjeux portés par le Comité d'Organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) et la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) ;

Les deux premiers enjeux, sont les piliers qui constituent l'objet de l'« Agence nationale du Sport », un Groupement d'Intérêt Public (GIP) dont l'objectif est de renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France. Cette approche réaffirme le lien organique, fondement de notre modèle, entre la performance sportive et la performance éducative et sociale du sport.

L'« Agence nationale du Sport » repose sur plusieurs principes d'action :

- Construire un modèle partenarial entre l'Etat, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et leurs groupements et les acteurs du monde économique, dans le cadre d'une profonde évolution du modèle sportif français, dans le respect du rôle de chacun. Ce modèle repose sur la volonté des parties prenantes de créer au niveau national et au niveau territorial des dispositifs collégiaux de concertation à travers les parlements du sport, et de décision à travers les conférences territoriales des financeurs, permettant de donner de la lisibilité aux politiques publiques sportives et de la cohérence dans leurs financements ;
- Renforcer la performance sportive, notamment dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, d'une part en mobilisant les moyens financiers, humains et organisationnels nécessaires pour des soutiens personnalisés aux sportifs et, en particulier, aux sportifs à fort potentiel olympique et paralympique et, d'autre part, en soutenant toutes les fédérations sportives organisant des disciplines de haut niveau ;
- Mobiliser des moyens financiers au bénéfice du développement des activités physiques et sportives pour tous les publics, s'inscrivant notamment dans le cadre de la pratique sportive fédérée.

Chaque membre s'engage à mobiliser, en faveur de ce projet commun et d'intérêt général, sa capacité d'influence et d'intervention pour entraîner ses adhérents et ses réseaux dans la mise en œuvre de ce nouveau modèle.

Au-delà des apports effectifs au GIP prévus dans l'annexe financière à la présente convention, la capacité de chaque membre à diffuser dans ses réseaux les compétences d'intervention du GIP, de façon à ce que chacun à son niveau puisse la compléter, justifie la gouvernance partenariale instituée par la présente convention.

Dans le cadre de cet enjeu d'intérêt national, les parlementaires seront étroitement associés à l'ensemble des travaux de l'Agence nationale du Sport.

Annexe 13 : Lettre de mission – Philanthropie et Alliances territoriales

*Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse
Secrétariat d'État auprès du Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse*

Le secrétaire d'État

Paris, le 7 OCT. 2019

Madame la Députée,
Monsieur le Président,

Le plan de développement de la vie associative que j'ai présenté en novembre 2018, prévoit qu'une réflexion soit conduite avec les associations et les entreprises afin de renforcer leurs coopérations et leur travail en commun. Ces acteurs peuvent allier leurs compétences, leurs expériences, leurs avantages respectifs pour être plus efficaces encore dans les actions qu'ils mènent au plus près des citoyens. Les besoins sociaux sont de plus en plus complexes et doivent ainsi trouver des réponses de plus en plus précises, techniques, qui ne peuvent être pensées, construites et déployées que par l'alliance de ces complémentarités.

Néanmoins, des freins culturels, sociologiques, parfois même philosophiques, ont limité et limitent encore ce travail collaboratif entre le secteur de l'intérêt général et le secteur marchand.

Aussi, je suis convaincu de la nécessité de créer des espaces de dialogue pour confronter les points de vue et ouvrir la voie à de futures coopérations nationales et territoriales entre ces acteurs aux identités et activités différentes mais complémentaires. Vos réflexions et travaux respectifs, n'ont eu de cesse de favoriser un rapprochement des acteurs dans leur diversité, tout en préservant leurs identités respectives et leurs plus-values spécifiques. Ainsi, je souhaite vous confier cette mission que vous conduirez conjointement. Il vous reviendra d'éclairer ensemble le Gouvernement sur les moyens d'accélérer la construction de solutions communes aux associations et aux entreprises dans les territoires.

Madame Cathy RACON-BOUZOU
Députée des Bouches-Du-Rhône
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75007 PARIS

Monsieur Charles-Benoît HEIDSIECK
Président-Fondateur
Le Rameau
1 Allée Charles V
94300 Vincennes

...

110 rue de Grenelle - 75357 Paris 12^e - Téléphone : 01 55 55 10 10

Vous interrogerez et travaillerez avec ces différents acteurs, dans leur diversité, ainsi qu'avec les services de l'État et, en particulier la Direction de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative (DJEPVA) ainsi que le Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA).

Vous me remettrez, d'ici le mois de février 2020, un rapport qui éclairera les différences d'activités et d'identités entre les acteurs évoqués, les possibles complémentarités et les formats d'alliances envisageables. Vous détaillerez également les liens entre ces alliances et la pertinence des réponses à apporter dans les territoires aux besoins et attentes exprimés par les citoyens.

Ce rapport proposera, par ailleurs, des pistes relatives aux possibles politiques publiques à déployer pour faciliter ces coopérations. Enfin, il devra aussi dessiner des outils opérationnels, utiles aux différents acteurs pour construire ces alliances.

Vous pourrez compter sur l'entière mobilisation de mes équipes pour vous appuyer et vous accompagner dans cette mission. Je vous propose qu'un premier point d'étape soit réalisé à la fin du mois de novembre, en présence notamment des représentants du monde associatif.

Je vous prie de recevoir, Madame la Députée, Monsieur le Président, mes plus sincères salutations et tous mes encouragements pour cette mission à laquelle j'attache une très grande importance.



Gabriel ATTAL

Annexe 14 : « Fondations Territoriales : pour une philanthropie de proximité »



Rédaction :
Delphine VANDEVOORDE
Directrice de la Fondation de Lille
Décembre 2019

CONTRIBUTION DE LA FONDATION DE LILLE POUR LA MISSION :
« PHILANTHROPIE À LA FRANÇAISE »

LES FONDATIONS TERRITORIALES : **POUR UNE PHILANTHROPIE DE PROXIMITÉ** adaptation française du modèle anglo-saxon des « community foundations »

EN PRÉALABLE

En novembre 2008, le Centre français des Fonds et Fondations (CFF) s'est engagé dans une démarche expérimentale, en lien avec la Fondation de Lille, en organisant une mission d'étude à Montréal dans le cadre du « Congrès des Fondations Communautaires canadiennes ».

Pourquoi associer la Fondation de Lille ?

Le mode de création, de fonctionnement et d'action de la Fondation de Lille apparaît comme atypique en France. Il se trouve que la Fondation de Lille semble être une adaptation française du modèle anglo-saxon des Fondations Communautaires (FC).

Le but et la préparation de cette mission d'étude

Il s'agissait pour les membres de la mission d'étudier les « Community Foundations » (FC), modèle anglo-saxon de fondations multi-causes dédiées à un territoire, de mettre en évidence des éléments clés, ouvrir des pistes de réflexion pour développer ce modèle en France. En 2008, ce type de fondation était particulièrement développées aux Etats-Unis et en phase de développement en Europe mais n'était pas caractérisé en France.

Cette mission nous a permis de rencontrer des dirigeants de fondations communautaires du Canada francophones, des partenaires publics et privés mais aussi des fondations communautaires de différents pays.

Un séminaire de préparation a été organisé par le CFF à la Fondation de Lille les 4 et 5 septembre 2008 en présence de Pierre MAUROY, Président fondateur, de partenaires publics et privés de la Fondation de Lille, de fondations françaises, de fondations communautaires européennes et de la Vice-Présidente du « Council of Foundations » américain.

UN CONTEXTE FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DES FONDATIONS TERRITORIALES EN FRANCE, VÉRITABLE INNOVATION PHILANTHROPIQUE

A savoir : Bien que le terme anglo-saxon de « Community Foundation » est majoritairement employé à l'international, le terme de « Fondation territoriale », plus adapté à notre culture, a été préféré pour la France.

Quelques mots sur les Fondations Communautaires (FC)

Le modèle des FC est né aux USA en 1914 à Cleveland.

Il s'agit de **fondations privées créée au service d'un territoire (community) que l'on peut définir comme étant une « plate-forme philanthropique locale dont le rôle est de collecter les dons de toute nature (donations et legs), de permettre aux donateurs de bénéficier d'avantages fiscaux, d'assurer la politique de placement de ces investissements et d'en distribuer les produits financiers à des oeuvres d'intérêt général¹ ».**

Ce modèle de fondations étroitement lié aux caractéristiques de la société américaine **s'est largement exporté vers d'autres pays dans le monde anglo-saxon dans un premier temps puis vers d'autres pays du monde, notamment en Europe :**

- ▶ début des années 1980 : 340 FC recensées (USA et Canada) ;
- ▶ en 2008 : plus de 1.441 FC dans 51 pays ²(fort développement en Allemagne, Royaume Uni et Pays de l'est ...).

Un contexte national français favorable³

- ▶ par la profonde modification de notre compréhension des territoires avec les lois sur la décentralisation et la réorganisation administrative des territoires : (*enjeux d'attractivité, d'identité et de solidarité locale et régionale*) et des acteurs locaux privés et publics sollicités ;

¹ Compte-rendu de la mission du CFF - 6-12 novembre 2008 par Yannick Blanc

²Synthèse de la mission d'étude - Panathénées Stratégie Management

³ Synthèse de la mission d'étude - Panathénées Stratégie Management

- ▶ par l'évolution de la philanthropie et de ses outils favorisant une nouvelle formulation des partenariats publics-privés en faveur des causes d'intérêt général ;

ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DE LA FONDATION TERRITORIALE

Quel que soit leur taille et le contexte de création, ces fondations nouent des relations fortes avec leur territoire, encourage le développement de la philanthropie, favorise la mise en réseau, mixte les partenariats (privés /publics) et ont une vision transversale du développement du territoire⁴.

Quelques éléments essentiels caractérisant les fondations territoriales :

- ▶ **L'ancrage territoriale** : oeuvrant au service d'un territoire (*sentiment d'appartenance*) et agissant pour le mieux vivre ensemble, son développement et son rayonnement
- ▶ **Une capacité statutaire** lui permettant :
 - d'intervenir dans de **très nombreux domaines de l'intérêt général** (*solidarité, santé, culture, environnement ...*) attribuant un caractère universel à la Fondation
 - de jouer le rôle de « **plateforme -philanthropique** » permettant de collecter des dons de différentes natures et proposant ainsi un **outil de mutualisation des dons** au service des bénéficiaires en lien avec les associations du territoire ;
- ▶ **Un engagement collectif** permettant de croiser les points de vues et travaillant **en complémentarité** avec l'ensemble des acteurs du territoire - favorisant les partenariats publics/ privés
(*cf. l'exemple innovant de l'Organisme de Foncier Solidaire de la Métropole Lilloise, future fondation abritée sous l'égide de la Fondation de Lille*) ;
- ▶ **Une capacité distributive** (*sous forme de dons, bourses, aides, prix ...*), moyen privilégié d'intervention de la Fondation territoriale ;
- ▶ **Un lieu de neutralité et d'analyse** : la fondation territoriale ne doit pas être un outil de plaidoyer mais doit pouvoir éclairer les donateurs et les collectivités sur les besoins du territoire (cf. l'exemple des « signes vitaux » au Canada⁵ : sorte de tableau de bord permettant la mise en lumière de la qualité de vie, des besoins à améliorer sur un territoire etc. - mis en place en 2001 par la Fondation Communautaire de Toronto et repris par les FC du Canada).

⁴ fascicule « Fondations territoriales : pour une philanthropie de proximité - édité par le CFF - décembre 2013

⁵ <https://www.communityfoundations.ca/fr/initiatives/signes-vitaux-2/>

A propos du choix du véhicule philanthropique de la Fondation territoriale

La fondation reconnue d'utilité publique abritante apparaît comme la forme la plus achevée⁴. Actuellement, seule la Fondation de Lille possède ce statut juridique en France. Cependant, afin de lancer une dynamique permettant le développement de ces fondations en France et ne pas brider les initiatives, il faut s'appuyer sur d'autres formes de fondation ou de fonds qui pourraient évoluer ensuite vers ce statut idéal.

EN CONCLUSIONS : QUELQUES PRÉCONISATIONS

- ▶ **il semble important de pouvoir identifier ce modèle de fondation sur un territoire comme organisme juridique sécurisé donnant confiance aux donateurs. Dans un contexte de concurrence importante dans la collecte de fonds, une forme de « labellisation » (et non pas un nouveau statut juridique!) permettrait de renforcer la visibilité et la légitimité de la Fondation territoriale.**
Attention : il ne s'agit pas d'opposer la Fondation territoriale aux autres organismes collecteurs mais d'apporter un outil permettant de mutualiser la collecte de fonds en s'adressant plutôt aux grands donateurs et aux entreprises - le but étant d'aider les associations travaillant sur le terrain ;
- ▶ **il apparaît fondamental de travailler sur la recherche de fonds d'amorçage et d'accompagnement au développement de ce type de fondations comme c'est le cas à l'international** - Les fondations territoriales ne bénéficient pas de dotation importante contrairement aux fondations familiales.
 De nombreuses fondations communautaires dans le monde ont reçu des soutiens techniques ou financiers de structures extérieures provenant de grandes fondations (Fondation Ford..) ou de réseaux de FC (comme le WINGS aux USA) mais aussi de l'État (Canada, Royaume-Uni) - Les fonds de soutien ont bien souvent permis aux FC de se développer de façon très importante ;
- ▶ **il semble opportun de s'inscrire dans les réseaux internationaux des FC pour permettre l'échange de bonnes pratiques et se fixer des objectifs communs. Ces réseaux se sont fortement développés depuis une vingtaine d'années :**
 - European Community Foundations Initiative (ECFI)
 - Worldwide Initiatives for Grantmakers Support (WINGS)

⁴ fascicule « Fondations territoriales : pour une philanthropie de proximité - édité par le CFF - décembre 2013